

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

JEISON CRISTIAN PACHECO

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
(TPA) COBRADA NO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS/SC**

Florianópolis

2016

JEISON CRISTIAN PACHECO

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
(TPA) COBRADA NO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS/SC**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Celso da Silva Neto

Florianópolis

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

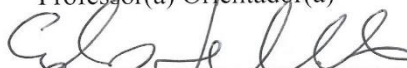
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**A (i)legalidade da taxa de preservação ambiental do município de bombinhas**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Jeison Cristiano Pacheco**, defendido em **06/07/2016** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 9,0 (NOVE INTeiros), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

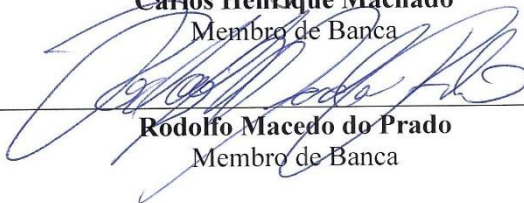
Florianópolis, 6 de Julho de 2016



Orlando Celso da Silva Neto
Professor(a) Orientador(a)



Carlos Henrique Machado
Membro de Banca



Rodolfo Macedo do Prado
Membro de Banca



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Jeison Cristian Pacheco

RG: 5.203.428

CPF: 080.787.829-42

Matrícula: 11201166

Título do TCC: A Inconstitucionalidade da Taxa de Preservação Ambiental
(TPA) cobrada no Município de Bombinhas.

Orientador: Orlando Celso da Silva Neto

Eu, **Jeison Cristian Pacheco**, acima qualificado; venho, pelo presente termo,
assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico
apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 06 de Julho de 2016

Jeison Cristian Pacheco

Aos meus pais, que em muito contribuíram para a formação do meu caráter e, por todo o amor e auxílio;

Aos familiares e amigos.

Until they become conscious, they will never rebel
(Até se tornarem conscientes, eles nunca irão se rebelar)
(George Orwell, 1984)

Long days and pleasant nights
(Longos dias e belas noites)
(Stephen King, Série: A Torre Negra)

RESUMO

PACHECO, Jeison Cristian. **A Inconstitucionalidade da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) cobrada no município de Bombinhas/SC**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito – Área: Direito Tributário) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis.

O presente trabalho analisa a inconstitucionalidade da taxa de preservação ambiental cobrada no município de Bombinhas/SC. Utiliza-se o método de procedimento monográfico, o método de abordagem indutivo e a técnica de pesquisa indireta, com pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Inicialmente, apresenta-se, os conceitos inerentes à compreensão do tema, tais como pedágio, princípios e taxa, bem como as discussões acerca destes. Neste ponto ainda, examina-se jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre pedágio. A seguir, trata-se especificamente da situação de Bombinhas, analisando a Lei 185/2013 que instituiu a taxa de preservação ambiental de acordo com doutrinas, verificando se o procedimento e o conteúdo da norma estão de acordo com as bases constitucionais. Por fim, analisa-se a consequência da referida Lei, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6.

Palavras-chave: Tributo. Taxa. Taxa de Preservação Ambiental. Pedágio. Constitucionalidade. Princípios.

ABSTRACT

This work analyses the accordance between the provisions of the Brazilian Constitution and the environmental protection fee charged by the city of Bombinhas/SC. The study is comprised of a monograph, using inductive approach and indirect research methods, resorting to bibliographical, documentary and case law sources. Initially, basic concepts are introduced, such as those of toll, principles and fees, as well as the debates that surround them, and the Brazilian Supreme Court case law on the subject. Next, the environmental protection fee is assessed, along with the law which established it and its conformity with the Constitution. Finally, the State Court ruling regarding the constitutionality of the studied fee is presented.

Keyword: Tribute. Fee. Environmental Protection Fee. Toll. Constitutionality. Principles.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 O HISTÓRICO BREVE DO PEDÁGIO E OS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS	9
1.1 Breve histórico do instituto do pedágio no direito brasileiro.....	9
1.2 Princípios tributários e sua relação com o pedágio.....	11
1.3 Pedágio.....	15
1.4 Alteração do entendimento sobre a natureza jurídica do pedágio no Supremo Tribunal Federal	22
2 O CASO DE BOMBINHAS: PEDÁGIO OU TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)	27
2.1 Aspectos Gerais	27
2.2 Instituição da Taxa de Preservação Ambiental – Lei Complementar n. 185 de 201330	
2.3 Lei ordinária n. 1.407 de 2014	47
3 A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	48
3.1 Análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6.....	48
3.1.1 Exordial	48
3.1.2 Voto do Relator designado, Desembargador João Henrique Blasi	52
3.1.3 Voto do Relator originário, Desembargador Moacyr de Moraes Lima Filho	56
3.1.4 Informações da Câmara de Vereadores, Prefeita de Bombinhas e a defesa do Município de Bombinhas	61
3.1.5 Parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça.....	64
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

O direito de ir e vir, ou seja, de locomoção do indivíduo, é um dos mais emblemáticos instituídos no ordenamento jurídico brasileiro, porquanto está inserido no contexto do direito à liberdade.

Desde quando começou a ser discutida a sua implantação, a taxa de preservação ambiental de Bombinhas foi foco da mídia catarinense e, por vezes, até mesmo nacional.

Todavia, apenas com a devida cobrança que os *contribuintes* passaram a ser atingidos, de fato, inclusive pessoas próximas, razão pela qual o objeto do presente trabalho monográfico é esta taxa de preservação ambiental.

Em um primeiro momento as pessoas, sejam da imprensa, sejam não vinculadas a ela, passaram a denominar o ônus de “pedágio de Bombinhas”.

Inicialmente, importante que seja examinado minuciosamente os conceitos atinentes ao tema, pois apenas quando compreendidos poder-se-á prosseguir e analisar a constitucionalidade desta taxa.

Entender o instituto conhecido como pedágio se faz necessário, bem como a sua natureza jurídica. O embate é pertinente, pois caso seja considerado uma espécie tributária, o pedágio deve estar sujeito às limitações tributárias preceituadas na Constituição, se não, estará dispensado de tais ritos.

Ademais, da mesma forma, são importantes as hipóteses de cabimento e, principalmente, se o gravame instituído em Bombinhas caracteriza de fato esse instituto, pedágio, ou se é mera aparência.

Frisa-se que Bombinhas é o menor município catarinense em extensão territorial, possuindo 35,923 km². A municipalidade é bastante procurada na temporada de verão, pois possui praias bastante belas.

Acerca da Lei propriamente dita, é notório que esta deve estar de acordo com as normas e princípios constitucionais, desde o procedimento que a criou, passando por sua hipótese de incidência, fato gerador, poder de polícia, destinação e demais elementos essenciais.

Envolta em polêmica, a mencionada Lei n. 185/2013, bem como sua regulamentadora, Lei Complementar n. 1.407/2014, são objetos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n. 2014.073543-6, no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, promovida pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, sendo estes autos analisados

no capítulo 3. Verifica-se os argumentos que embasaram o entendimento do *Parquet*, bem como aqueles do Município de Bombinhas, que defendem a manutenção da lei.

1 O HISTÓRICO BREVE DO PEDÁGIO E OS PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS

O presente capítulo abordará a história, os princípios e a natureza jurídica do pedágio no direito brasileiro.

1.1 Breve histórico do instituto do pedágio no direito brasileiro

Maurício Batista Berni¹ em sua tese de Doutorado, intitulada *Interpretação no Direito Tributário: Análises a partir do Pedágio*, afirma que o mais correto seria chamar o instituto de “rodágio”, uma vez que é a cobrança pela passagem de veículos e significa “onde se põe rodas”, enquanto o vocábulo pedágio provém do latim *pedatus* ou *pedaticum*, que quer dizer “a um: que tem pés” ou “onde se põe o pé”, respectivamente.

Bernardo Ribeiro de Moraes² ensina que o pedágio encontra suas origens na Antiguidade, em civilizações como Egito e Pérsia, salientando ainda que o instituto era bastante aplicado pelos Romanos. Aduz, ademais, que vários autores concluem que o pedágio relaciona-se com o direito de passagem, cobrados pelos senhores feudais quando outras pessoas adentravam estradas e rios localizados sob seu domínio.

Conquanto muitos países realizem a cobrança de pedágio, na atualidade, provavelmente, o caso mais emblemático seja o dos Estados Unidos da América que em 1792 cobrou pela primeira vez o pedágio, como taxa, no Estado da Pensilvânia. Berni³ frisa ainda que “*tais caminhos de barreira (turnpike), são conhecidos até hoje e largamente utilizados nos Estados Unidos, podendo-se afirmar que este país tem, hoje, o que de mais moderno existe em termos de rodovias, graças à utilização do pedágio*”.

Relato mais recente de que se tem notícia no Brasil acerca do pedágio remonta à época do Brasil Colônia com as capitanias hereditárias, sendo realizada a cobrança dos direitos de passagem dos rios (barcagem).⁴

A Constituição Brasileira de 1946, em seu art. 27, afirmava categoricamente que:

Art. 27 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio,

¹ BERNI, Maurício Batista. **Interpretação no Direito Tributário: Análises a partir do Pedágio**. 1994. 253 f.. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1994. p. 47.

² MORAES, Bernardo Ribeiro. **Doutrina e Prática das Taxas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 138.

³ BERNI, Maurício Batista. op. cit., p. 48.

⁴ ibidem, p. 49.

destinada exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas.

Todavia, a Emenda n. 18 (art. 2º, III, igual do inciso III do art. 9º do CTN) afastou o disposto acima: “*Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] III - estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais*”

Posterior ao ano da publicação do Código Tributário Nacional, a Constituição de 1967 assim dispôs:

Art 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] II - estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, exceto o pedágio para atender ao custo de vias de transporte

Referente à tal mudança, Baleeiro⁵ ensina que:

[...]Compreendia quaisquer despesas com o “custo” daquelas vias, sejam terrestres, marítimas ou aéreas, tanto para construção, quanto para a manutenção (Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição Federal de 1967*, t. II, p. 386), mas só por meio de pedágio ou “rodágio”, excluídas taxas interestaduais ou intermunicipais de outra natureza sobre o tráfego de pessoas ou mercadorias.

Em 1969, após a Constituição de 1967, o então presidente A. Costa e Silva assinou o Decreto-Lei n. 791, o qual chamava a cobrança do pedágio de tarifa, veja-se:

Art 3º As tarifas de pedágio serão estabelecidas, anualmente, em tabelas aprovadas pelo Ministro dos Transportes, ouvido o Conselho Nacional de Transportes e mediante proposta do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem.

Art 4º As tarifas de pedágio serão fixadas, distintamente, para as diversas categorias de veículos e espécies de semoventes.

Por esta razão, os juristas começaram a questionar a natureza jurídica do pedágio. No entanto, embora possa causar algum desconforto, Moraes⁶ acertadamente afirma que “*não é a denominação elemento que caracterize a taxa*”, pois “[..] a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação e não pela rotulação do mesmo”.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, tem-se a atual previsão do pedágio, conforme já mencionado nesse estudo, em seu art. 150, IV:

⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 109.

⁶ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Doutrina e Prática das Taxas**. p. 102-103.

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.”

Depreende-se, então, que na maior parte da história brasileira, o pedágio teve a sua natureza jurídica reconhecida como taxa, sendo esta tese contestada mais vivamente após o Decreto-Lei 791. Atualmente nas esferas doutrinárias e jurisprudenciais não há uma pacificação acerca do tema.

1.2 Princípios tributários e sua relação com o pedágio

Para que o objeto do presente trabalho, a exação cobrada no município de Bombinhas, possivelmente um pedágio, possuindo ao nosso ver natureza jurídica de taxa, seja analisado de modo mais completo, faz-se necessária, anteriormente, a apresentação e a consideração de princípios jurídicos constitucionais tributários, aqueles que possuem uma estreita relação com o direito tributário, especificamente com o tema ora abordado.

Dessa forma, inicialmente, convém pontuar o que se entende por princípio, nas palavras de Roque Antonio Carrazza⁷: “*Princípio é começo, alicerce, ponto de partida. Pressupõe, sempre a figura de um patamar privilegiado, que torna mais fácil a compreensão ou a demonstração de algo. Nesta medida, é ainda, a pedra angular de qualquer sistema.*”

Especificamente acerca de princípio jurídico, continua o r. doutrinador⁸:

Princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.

Extraí-se da lição, portanto, que os princípios funcionam como base, alicerce, estrutura de um sistema, neste caso, o ordenamento jurídico brasileiro, especificamente o sistema tributário, norteando e influenciando a criação e aplicação de suas normas.

Sob o prisma sistêmico, o pedágio deve estar de acordo com os princípios constitucionais gerais inseridos na Lei Maior, os quais não serão objeto de exaustiva apresentação. Todavia, apresentar-se-á e discorrer-se-á acerca dos princípios constitucionais tributários, sem prejuízo daqueles não abordados.

⁷ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 28ª ed. revista e ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 68/2011. São Paulo, Malheiros, 2012. p. 45.

⁸ ibidem, p. 47.

Elenca-se os princípios constitucionais tributários que são mais correlatos ao pedágio, veja-se: princípio da legalidade, princípio da anterioridade, princípio da igualdade, princípio da proibição de confisco e princípio da liberdade de tráfego.

Pelo princípio da legalidade deve-se entender que o indivíduo está vinculado a um ato ou a uma omissão apenas decorrente da lei, dispõe dessa forma o art. 5º, II da Constituição Federal: “Art. 5º (...): II- *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*”. Sobre essa legalidade, Carrazza⁹ comenta que “*neste dispositivo, contido no rol dos direitos individuais, encontra-se formulado o conceito da liberdade, de forma o mais ampla possível. Esta liberdade consiste, dum modo geral, no fato de a atividade dos indivíduos não poder encontrar outro óbice além do contido na lei.*”.

Aprofunda a questão, Paulo de Barros Carvalho¹⁰:

Para o direito tributário, contudo, aquele imperativo ganha feição de maior severidade, como se nota da redação do art. 150, I: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

Em outras palavras, qualquer das pessoas políticas de direito constitucional interno somente poderá instituir tributos, isto é, descrever a regra-matriz de incidência, ou aumentar os existentes, majorando a base de cálculo ou a alíquota, mediante a expedição de lei.

Perceptível, através do acima exposto, que “*o princípio da legalidade teve sua intensidade reforçada, no campo tributário, pelo art. 150, I, da CF*”¹¹. Não é pretensão alguma exteriorizar que o princípio da legalidade é um dos mais, quiçá o mais, importante princípio para este tema, uma vez que a exação só será devidamente instituída através de lei.

O princípio da anterioridade, por sua vez, concerne ao decurso do tempo necessário para que a exação, instituída regularmente, seja cobrada, estando positivado nos arts. 150, III, b e c, 150 1º, e 195, § 6º, da Suprema Lei. Assevera o art. 150, III, b e c, sendo a regra desse alicerce:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. p. 269.

¹⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 206.

¹¹ CARRAZZA, Roque Antônio. op. cit., p. 272.

Convém frisar que “*como primeiro esclarecimento, vamos logo afirmando que no Brasil o exercício financeiro começa no dia 1º de janeiro e se prolonga até o dia 31 de dezembro de cada ano*”.¹²

Sintetiza a finalidade do princípio da anterioridade, Alliomar Baleeiro¹³: “*A Carta Magna proíbe a surpresa tributária, aponta a em direção ao planejamento, ao conhecimento antecipado, reforçando, de forma significativa, o princípio da segurança jurídica*”.

Acerca desse pilar, conclui-se, então, que é uma vedação à cobrança de tributos que tenham como fato gerador uma ocorrência anterior à lei que o instituiu, sendo ademais, uma proibição da cobrança de tributos cuja publicação de sua lei instituidora tenha se dado no mesmo exercício financeiro. “*Exemplificando, para melhor esclarecer: se, em meados deste ano, uma lei vier a criar um tributo, ele só poderá ser exigido a partir do próximo dia 1º de janeiro*”.¹⁴

Do mesmo modo, o princípio da igualdade está presente no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, sendo para a esfera tributária reforçado no art. 150, II, do aludido diploma legal, *in verbis*:

Art. 150. (...) É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios vedado (...): II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

Tal princípio possui dois vieses, cada qual destinado a pessoas distintas, quais sejam, aplicador da lei e legislador. Como bem explica Luciano Amaro¹⁵: “*Este princípio implica, em primeiro lugar, que, diante da lei “x”, toda e qualquer pessoa que se enquadre na hipótese legalmente descrita ficará sujeita ao mandamento legal*”. Vê-se então a destinação ao aplicador da lei. De outra banda, o legislador está proibido de conceder tratamento diferenciado para situações semelhantes, “*ou seja, todos são iguais perante o legislador (=todos devem ser tratados com igualdade pelo legislador)*”¹⁶.

Contudo, “*tem-se de ver, agora, outra face do princípio, segundo a lição clássica de que a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade*”¹⁷. Muito se estuda sobre até que ponto há uma obrigação da discriminação, aliada ao princípio da capacidade contributiva, por parte do legislador, quando

¹² CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. p. 209.

¹³ BALEEIRO. Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. p. 102.

¹⁴ CARRAZA, Roque Antônio. op. cit., p. 210.

¹⁵ AMARO. Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 158.

¹⁶ *idem*.

¹⁷ *idem*.

não decorrente de ordem constitucional. Havendo determinação de ação ou vedação proveniente da Constituição não há, a princípio, grandes problemas. Porém, não havendo esta disposição na Carta Constitucional, paira um grande dilema, devendo ser analisado o caso concreto. Acrescenta Amaro¹⁸: “*Celso Antônio Bandeira de Mello, além de sublinhar a necessidade de uma correlação lógica entre o fator de discriminação e a desequiparação pretendida, registra ser imperioso que a razão invocada para dessemelhar seja pertinente com os valores resguardados pela Constituição*”. Assim, a única unanimidade, presume-se, é a de que a correlação entre a discriminação e a desequiparação devem estar de acordo com as bases constitucionais.

Há ainda o princípio da vedação de tributo confiscatório, disposto no art. 150, IV, da Constituição: “*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IV - utilizar tributo com efeito de confisco.*”

O que se busca é coibir a utilização do tributo para confiscar os bens dos indivíduos repassando-os ao Fisco, mas este conceito situa-se em uma zona nebulosa, na qual não se sabe ao certo o limite para que o tributo não tenha essa natureza confiscatória.

Alguns doutrinadores, como Luciano Amaro¹⁹ tentam exemplificar para que fique mais fácil a compreensão:

Algumas situações são expressivas na caracterização de confisco; por exemplo, imposto que absorvesse toda a renda do contribuinte sem dúvida seria confiscatório; do mesmo modo, o tributo que tomasse parcela substancial do patrimônio do indivíduo. Mas qual seria o percentual a partir de que o imposto passa a ser confiscatório? Isso não está dito na Constituição. Haverá hipóteses, por outro lado, em que uma tributação severa se justifica, por razões de política fiscal (como se dá com os tributos de fins extrafiscais).

Paulo de Barros Carvalho²⁰ contribui nesse mesmo sentido:

Intrincado e embaraçoso, o objeto da regulação do referido art. 150, IV, da CF, acaba por oferecer unicamente um rumo axiológico, tênue e confuso, cuja nota principal repousa na simples advertência ao legislador dos tributos, no sentido de comunicar-lhes que existe limite para a carga tributária. Somente isso.

Dessa forma, por não ter a limitação exata contida na Constituição Federal, embora o princípio esteja positivado, não se sabe ao certo este ponto de divisa, possuindo uma parcela acentuada de subjetivismo e servindo apenas para lembrar ao legislador que existe limite para a tributação.

¹⁸ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. p. 159.

¹⁹ *ibidem*, p. 168.

²⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. p. 212.

Último dos princípios versados, a liberdade de tráfego de pessoas ou bens está intimamente vinculada ao tema de pedágio, daí porque já foi tratado no tópico antecedente a este capítulo.

Discorridos o suficiente para que se tenha ao menos uma noção, espera-se que satisfatória, os princípios constitucionais tributários descritos aqui não foram inseridos de modo arbitrário, restaram apresentados em defluência de o pedágio ser uma espécie de taxa de serviço, e por esta razão deve estar em consonância com os referidos princípios.

Em suma, **o princípio da legalidade** assevera que os tributos só podem ser instituídos por lei; **o princípio da anterioridade** dispõe que é vedada a cobrança de tributos cujo fato gerador tenha se dado anteriormente à lei que o instituiu, bem como determina que os tributos só podem ser cobrados no exercício fiscal posterior, qual seja o próximo dia 1º de janeiro, contado da publicação da lei que o instituiu ou majorou; **o princípio da igualdade** institui ao aplicador da norma que toda e qualquer pessoa que pratique a hipótese de incidência fica sujeita à cobrança do tributo, bem como proíbe o legislador de estabelecer tratamentos diferenciados em situações semelhantes e; **o princípio da vedação do tributo confiscatório**, como o próprio nome sugere, garante ao contribuinte que os efeitos do tributo cobrado não seja com a finalidade de confisco.

1.3 Pedágio

Disposto na Carta Constitucional, em seu art. 150, inciso V, o pedágio encontra-se expresso da seguinte forma:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, **ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.**”

Divergentes entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica do instituto promovem calorosas polêmicas, sendo alvo de discussões.

Ives Gandra da Silva Martins²¹, em seu comentário sobre o princípio da vedação à limitação ao tráfego de pessoas ou bens, defende o pedágio como sendo taxa:

O sexto princípio cuida da vedação à limitação ao tráfego de pessoas ou bens no País, visto que o Brasil é uma Federação e não uma Confederação. A vedação

²¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de direito tributário**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 44.

refere-se aos tributos estaduais e municipais, capazes de gerar tratamento diferenciado.

A exceção é feita aos pedágios, cuja natureza de taxa fica definitivamente consagrada no atual texto constitucional.

Do mesmo norte é a lição de Roque Antonio Carrazza²²: *“IX – Sempre dentro do assunto ora em estudo, o pedágio, a nosso ver, tipifica verdadeira taxa de serviço, por força do que prescreve o art. 150, V, da CF [...]”*.

Sendo uma das espécies tributárias, a taxa encontra-se positivada no art. 145, II, da Constituição: *“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.”*

Carrazza²³ ainda sustenta que *“a taxa é uma obrigação ex lege que nasce da realização de uma atividade estatal relacionada, de modo específico, ao contribuinte, embora muitas vezes por ele não requerida ou, até mesmo, sendo para ele desvantajosa.”*

Adiante²⁴, passa a afirmar o que segue:

Taxas são tributos que têm por hipótese de incidência uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte. Esta atuação estatal – consoante reza o art. 145, II, da CF (que traça a *regra-matriz* das taxas) – pode consistir ou num *serviço público*, ou num *ato de polícia*. Daí distinguirmos as *taxas de serviço* (vale dizer, as que têm por pressuposto a realização de serviços públicos específicos e divisíveis) das *taxas de polícia* (ou seja, as que nascem em virtude da prática, pelo Poder Público, de atos de polícia diretamente referidos a alguém).

Sobre o tema, Luciano Amaro²⁵ ressalta: *“Como se vê, o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade.”*

Cristalinas as explanações dos doutrinadores ao exemplificarem que as taxas referem-se a uma atuação do Estado mediante serviço público ou ato de polícia direcionada ao contribuinte, dividindo-se em taxas de serviço e taxas de polícia.

Tantos outros respeitáveis juristas alegam ser o instituto um preço público, inserido na espécie de tarifa. Bernardo Ribeiro de Moraes²⁶ defende este entendimento:

Em verdade, o pedágio é representado por um preço público, cobrado pela utilização de obras realizadas com o fim de satisfazer necessidades de circulação de pessoas ou

²² CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. p. 622.

²³ *ibidem*. p. 600.

²⁴ *ibidem*, p. 601.

²⁵ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 53.

²⁶ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. – ed. ver. aumentada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 337.

de bens. A quantia cobrada é exigida pela utilização, pelo fato de circular numa determinada obra (ponte etc.) ou via de comunicação (estrada), quantia esta que se destina politicamente a amortizar o custo da obra e atender despesas com sua manutenção.

Moraes²⁷ define de modo alvo o preço público:

Preço público como a prestação pecuniária, decorrente da livre manifestação de vontade do comprador, exigida pelo Estado, ou órgão estatal, ou empresa associada, concessionária ou permissionária, em contraprestação pela aquisição de um bem material ou imaterial. Como consequência, a receita obtida através de preços públicos apresenta-se originária e facultativa.

Caso seja considerado uma espécie tributária, o pedágio deve estar sujeito às limitações tributárias preceituadas na Constituição, se não, estará dispensado de tais ritos, como bem elucida Eduardo Sabbag²⁸:

Assumindo a forma de *exação tributária*, o pedágio deverá avocar a aplicação das normas jurídicas aplicáveis aos tributos em geral, ou seja, os princípios constitucionais tributários (legalidade, anterioridade, isonomia, vedação ao confisco etc.). Por outro lado, se o pedágio for enfrentado como uma *exação não tributária*, não lhe estarão afetas as amarras constitucionais adstritas às limitações constitucionais ao poder de tributar.

Compulsando o conceito acima discriminado, não nos parece, *a priori*, que o pedágio possa ser caracterizado como preço público por essa ideia, uma vez que dentre outras características como ser um tipo de contrato, na qual o indivíduo compra um bem ou utiliza o serviço do Estado, o preço público é facultativo, como bem pontuou o doutrinador, e em muitos casos, inclusive o de Bombinhas, torna-se compulsório, por não ter outra via, livre de pedágio, para se chegar ao destino pretendido.

Malgrado anteriormente o Supremo Tribunal Federal ter compreendido que o pedágio possuía a natureza jurídica de taxa²⁹, conforme se abordará posteriormente, em julgado recente a percepção restou alterada passando a figurar como preço público, consoante acórdão da lavra do Ministro Teori Zavascki:

TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, consequentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

²⁷ MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. p. 322.

²⁸ SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 259.

²⁹ STF - RE 181475.

(ADI 800, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014)

Aliomar Baleeiro³⁰ esclarece, com precisa *expertise*, a questão da natureza jurídica do pedágio com relação à possibilidade da concessão dos serviços de reparação ou conservação de vias a empresas privadas: “*De um lado, encontram-se aqueles que, em face da concessão, descaracterizam a natureza da taxa-pedágio para preço público*”. E continua: “*De outro, aqueles que, ao contrário, nessas circunstâncias, confirmam a natureza tributária do rodágio cobrado, com as consequências daí decorrentes.*”

Ao final, o doutrinador³¹ afirma que “*a Constituição brasileira, a par de afirmar que os serviços públicos serão custeados por meio de tributos, denominados taxas, admite ainda, expressamente, a prestação de serviços mediante concessão ou permissão e cobrança de preços públicos (art. 175)*”.

Infere-se da doutrina de Baleeiro que a Constituição Brasileira possibilita a prestação de serviços através da concessão ou permissão e cobrança de preços públicos, no entanto, no nosso entendimento, a simples concessão do serviço à iniciativa privada não possui o condão de alterar a natureza jurídica do instituto, não transformando-se dessa forma de taxa-pedágio para preço público-pedágio.

Ressalta-se que, dada a pertinência e importância do assunto, a natureza jurídica do pedágio será abordada no tópico subsequente.

Berni³² afirma que sempre houve no Brasil, desde a sua primeira Constituição, de 1891, a preocupação de vedar aos poderes públicos a cobrança sobre a livre circulação de bens ou pessoas. Sustenta, deste modo, que:

Assim, proibia-se a criação de *impostos de trânsito*. Isto não impedia, porém, a cobrança de *taxas de pedágio*, sendo que a taxa era conceituada (Ribeiro de Moraes, 1987:168) “*tendo em vista o destino do produto de sua arrecadação e como o dinheiro arrecadado pelo pedágio se destinava a construção e manutenção de estradas, o pedágio foi conceituado e tido como taxa.*”³³

Luciano Amaro³⁴ confirma esta ideia:

³⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 112.

³¹ *idem*.

³² BERNI, Maurício Batista. **Interpretação no Direito Tributário: Análises a partir do Pedágio**. 1994. 253 f.. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1994. p. 50.

³³ *idem*.

³⁴ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. p. 169.

Esse preceito atende a uma preocupação que, segundo o relato de Pontes de Miranda, vem do primeiro orçamento brasileiro, na Regência de D. Pedro, que procurou imunizar o comércio entre as províncias; no Império, contudo, criou-se o imposto interprovincial; na República, apesar da vedação constitucional, algumas práticas contornaram o obstáculo.

A liberdade de tráfego de pessoas e bens, inserida no art. 150, V, da Constituição Federal, refere-se à proibição de um agravamento do ônus por ser interestadual ou intermunicipal. Não deve ser entendida como imunidade a qualquer tributação, pois se tem a exceção do ICMS, por exemplo. Acerca desse princípio Amaro³⁵ esclarece:

O que a Constituição veda é o tributo que *onere* o tráfego interestadual ou intermunicipal de pessoas ou de bens; o gravame tributário seria uma forma de *limitar* esse tráfego. Em última análise, o que está em causa é a *liberdade de locomoção* (de pessoas ou bens), mais do que a *não discriminação de bens ou pessoas*, a pretexto de irem para outra localidade ou de lá virem; ademais, prestigiavam-se a *liberdade de comércio* e o *princípio federativo*.

Roque Antônio Carrazza³⁶ arremata a questão afirmando: *‘Juridicamente interpretado, o art. 150, V, da CF revela que o único tributo que pode validamente limitar o tráfego de pessoas ou bens entre Estados ou Municípios é o pedágio, e, mesmo assim, só em havendo “utilização de vias conservadas pelo Poder Público”’*.

Uma corrente de juristas, entende que pedágio é preço público. Utilizando-se do conceito formulado por Bernardo Ribeiro de Moraes³⁷, tem-se então que preço público pode ser definido como:

A prestação pecuniária, decorrente da livre manifestação de vontade do comprador, exigida pelo estado, ou órgão estatal, ou empresa associada, concessionária ou permissionária, em contraprestação pela aquisição de um bem material ou imaterial. Como consequência, a receita obtida através de preços públicos apresenta-se originária e facultativa.

Aqui, há o elemento volitivo do “comprador”, no caso do pedágio, o indivíduo que paga a exação, sendo esse uma das características essenciais segundo essa corrente: a compulsoriedade. Aventam os nobres juristas que não há a compulsoriedade no pedágio, uma vez que o Estado não se reveste do seu poder de império para obrigar os indivíduos a pagarem o valor. Sendo assim, o Estado age como se fosse um particular ao disponibilizar o serviço para a sociedade.

³⁵ AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. p. 169.

³⁶ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. p. 624.

³⁷ MORAES, Bernardo Ribeiro de. op. cit., p. 322.

Como bem já discorreu Baleeiro³⁸, esta corrente sustenta que como o Estado concede o serviço à iniciativa privada, a natureza jurídica não pode ser a de taxa, sendo, portanto, a de preço público.

Adianta-se que não compartilha-se desta interpretação. Deste modo, analisar-se-á o pedágio como taxa pelo prisma formal e material.

O tributo taxa está inserido na Constituição no art. 150, o qual se abordará adiante, e art. 145:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; [...]

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Paulo de Barros Carvalho³⁹ leciona que “*Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificamente dirigida ao contribuinte*”.

Neste mesmo sentido é o conceito dado por Baleeiro⁴⁰: “*Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.*”

Tais conceitos vêm ao encontro do disposto acerca das taxas no Código Tributário Nacional:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

E ainda:

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte; [...]

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

³⁸ BALEEIRO, Aliomar. op. cit., p. 112.

³⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 70-71.

⁴⁰ BALEEIRO, Aliomar. op. cit., p. 540.

Sob a esfera formal, convém realçar que o Código Tributário Nacional é do ano de 1966, sendo que a Constituição posterior, do ano de 1967, tal qual a de 1988, também tratava, o pedágio como taxa:

Art 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:[...] II - estabelecer limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, exceto o pedágio para atender ao custo de vias de transporte

A Constituição de 1988, possui a mesma disposição, mesmo que com vocábulos diferentes:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.

Tal dispositivo encontra-se na Seção “Das Limitações do Poder de Tributar”, inserida no Capítulo “Do Sistema Tributário Nacional”, o qual faz parte do título “Da Tributação e do Orçamento”.

Ora, o objeto em estudo, pedágio, está inserido na Constituição justamente na parte destinada aos tributos. Pode-se suscitar o fato de que o instituto esteja positivado como uma exceção, mas isso corrobora ainda mais a natureza jurídica de taxa, uma vez que só há exceção se a regra for de natureza jurídica idêntica.

Acerca do aspecto material, é um serviço específico e divisível: aquele que transitar, por meio de automóveis, por uma rodovia que possua praça de pedágio ativa, deverá arcar com o adimplemento, cobrado para a sua conservação. Sobre a divisibilidade do serviço do pedágio, Baleeiro⁴¹ argumenta: “[...] *cuja divisibilidade somente se manifesta no momento da utilização da via pública*”.

Carrazza⁴² aperfeiçoa, lucidamente, afirmando:

[...] Percebe-se com nitidez que o pedágio teve expressamente reconhecida, pela Constituição Federal, sua natureza tributária. Com efeito, além de mencionado na seção que regula as “limitações do poder de tributar” (Seção II do Capítulo I do Título VI da Constituição Federal), está inserido em dispositivo que cuida de tributos e, ainda por cima, como exceção a princípio que veda a criação de tributos interestaduais ou intermunicipais limitadores do tráfego de pessoas ou bens.

Dessarte, ante todo o exposto, neste ensaio considera-se o pedágio como tributo da espécie taxa, em consonância com o entendimento de Roque Antonio Carrazza e Ives

⁴¹ BALEEIRO, Aliomar. op. cit., p. 549.

⁴² CARRAZZA, Roque Antônio. op. cit., p. 624.

Gandra Martins, e sendo assim está sujeito às limitações impostas pela Constituição, motivo pelo qual passa-se à análise de suas bases.

1.4 Alteração do entendimento sobre a natureza jurídica do pedágio no Supremo Tribunal Federal

No ano de 1988, foi instituída a Lei Federal n. 7.712 de 22/12/1988, na qual afirmava-se que o pedágio seria cobrado através do conhecido “selo-pedágio”, o qual era renovado a cada mês. Carrazza⁴³ sintetiza o seu teor:

Nesta lei estava estabelecido, em suma, que: a) o contribuinte do pedágio era o usuário de rodovia federal, posta sob a jurisdição do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER, hoje DNIT); b) o gravame era recolhido mês a mês, segundo o disposto em regulamento; e c) o valor do tributo variaria de acordo com o tipo de veículo automotor e seu ano de fabricação, conforme tabela anualmente ajustada.

Resumidamente, o valor da exação dependeria do tipo de veículo utilizado e seria cobrado a cada mês de quem trafegasse por rodovias federais.

Algumas incongruências são perceptíveis de seu teor, por exemplo: a) esta Lei afrontava o princípio da indelegabilidade das funções legislativas, uma vez que condicionavam a fixação do valor a ser adimplido do pedágio a atos regulamentares; e b) determinava que além do desgaste da rodovia, deveria ser levada em consideração o valor de mercado do veículo, fazendo as vezes (inconstitucionais) de adicional do IPVA (imposto sobre a propriedade de veículos automotores), como bem assinala Carrazza⁴⁴.

Sobre esse último ponto, Antonio Carrazza⁴⁵ ainda exterioriza:

Proprietários de veículos da mesma marca e tipo pagavam à guisa de “selo-pedágio” quantias diferentes, dependendo, apenas, de seu ano de fabricação (valor maior, para o proprietário do veículo mais moderno). Ora, pelo menos em tese, veículos de mesmas dimensões e peso provocam idêntico desgaste na rodovia (aliás, é até sustentável que o veículo mais antigo, estando mais sujeito a avarias que o novo, provoca um desgaste maior na rodovia)

Ora, cediço que as taxas, neste caso o pedágio, não podem ter a mesma base de cálculo de impostos, neste caso o IPVA. Segundo Carrazza⁴⁶, *“havia, aí, segundo pensamos, duas inconstitucionalidades: uma, por burla ao art. 145, §2º, da CF, e outra, por invasão de competência impositiva residual”*.

⁴³ CARRAZZA, Roque Antônio. op. cit., p. 622.

⁴⁴ ibidem, p. 623.

⁴⁵ idem.

⁴⁶ idem.

Por fim, salienta Carrazza que o valor mensal pago era o mesmo, não importando se o contribuinte utilizasse a rodovia uma única vez ou inúmeras vezes. Assim, continua Carrazza⁴⁷:

Isto feria, a nosso juízo, o *princípio da isonomia*, que, na hipótese, exigia que quem usasse mais vezes a rodovia federal pagasse – justamente por provocar um desgaste maior na rodovia – mais vezes o *pedágio* do que quem a utilizasse um número menor de vezes. Naturalmente, o proprietário de veículo automotor que, durante o mês, não usasse a rodovia federal nada devia pagar, uma vez que inexistia utilização potencial de rodovia (e, se existisse, seria inconstitucional).

Deste modo, havia 3 motivos pelos quais a lei poderia ser objeto de questionamento judicial: violação do art. 145, II, por não levar em consideração o serviço divisível; invasão de competência impositiva residual e desconsideração do princípio da isonomia.

Posteriormente, o provável ocorreu, quando o Sindicato das Empresas de Transportes de Carga no Estado do Rio Grande do Sul – SETCERGS impetrou mandado de segurança em face do Superintendente do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, requerendo a abstenção da cobrança do “selo-pedágio” das empresas representadas, uma vez que a base de cálculo era a mesma do IPVA.

Em sede de sentença, foi denegada a segurança, uma vez que o juízo entendeu que o selo-pedágio não era tributo e, sendo assim, não seria regulado pelas normas estritas constitucionais, reconheceu a constitucionalidade da cobrança, portanto.

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a 2ª Turma negou provimento ao recurso interposto, cuja relatoria foi do então juiz Teori Albino Zavascki, por unanimidade, mantendo a sentença objurgada:

CONSTITUCIONAL. PEDAGIO. A cobrança de pedágio pela utilização das rodovias federais, pontes e obras de arte especiais que as integram, prevista na Lei-7.712/88, não é incompatível com a Constituição Federal. Improcedência do pedido.

Irresignado, o impetrante interpôs recurso extraordinário com fulcro no art. 102, II, a, sob o argumento de que o acórdão violou o art. 150, V da Constituição. Sustentou em síntese que: a) a Lei 7.712/88 foi apenas publicada em 1989, portanto, apenas poderia ser cobrada em 1990; b) sendo o selo-pedágio uma taxa, serviço público específico e divisível, não poderia ter a base de cálculo própria de imposto, *in casu*, IPVA; c) o princípio da

⁴⁷ CARRAZZA, Roque Antônio. op. cit., p. 623.

isonomia foi ferido, tendo em vista que não se levou em consideração quantas vezes o contribuinte utilizaria a rodovia, pagar-se-ia o mesmo valor.

Adianta-se que o Supremo Tribunal Federal, nesta ocasião, reformou o acórdão anteriormente exarado, reconhecendo o caráter de taxa do selo-pedágio:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PEDÁGIO. Lei 7.712, de 22.12.88. I.- Pedágio: natureza jurídica: taxa: C.F., art. 145, II, art. 150, V. II.- Legitimidade constitucional do pedágio instituído pela Lei 7.712, de 1988. III.- R.E. não conhecido. (RE 181475, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 04/05/1999, DJ 25-06-1999 PP-00028 EMENT VOL-01956-04 PP-00754)

No corpo do acórdão, o culto Ministro Carlos Velloso assevera claramente que pedágio é taxa: “*Primeiro que tudo, deixo expresso o meu entendimento no sentido de que o pedágio, objeto da causa, é espécie tributária, constitui-se numa taxa*”. E continua fundamentando a sua afirmação:

O fato de ter sido o pedágio tratado no Sistema Tributário Nacional exatamente nas limitações ao poder de tributar – CF, art. 150, V – é significativo. Ora, incluído numa ressalva a uma limitação à tributação, se fosse preço, a ressalva não teria sentido. É dizer, se está a Constituição tratando de limitações à tributação, não haveria sentido impor limitação a um preço (tarifa), que tem caráter contratual, assim incluído no regime de direito privado.

Sobre o mérito, o eminente Ministro entendeu que o pedágio não teria o mesmo fato gerador do IPVA, uma vez que o sujeito passivo do IPVA é o proprietário do veículo, enquanto a hipótese de incidência do pedágio é a conservação da estrada ou rodovia, ocorrendo quando da utilização de rodovias federais.

Quanto à base de cálculo, asseverou que a base de cálculo do IPVA é o valor do veículo, enquanto a base de cálculo do selo-pedágio não existe, por tratar-se de tributo fixo.

Por fim, o nobre Ministro não verificou quaisquer violações ao princípio da isonomia, pois “[...] *se uns usam mais e outros usam menos, isto não constitui ofensa ao princípio da igualdade, convindo esclarecer que o pagamento do pedágio se faz para todo o mês. É dizer, o selo do pedágio vale para todo o mês*”.

Em voto vista, o Ministro Maurício Corrêa discorreu quanto às distinções entre taxa e preço, amparando-se na lição de Luiz Emygidio P. da Rosa Jr, in “MANUAL DE DIREITO FINANCEIRO & DIREITO TRIBUTÁRIO”, p. 379, o qual se transcreve em parte:

a) O **preço** decorre de atividade exercida pelo Estado como se fosse particular, sem estar investido de sua soberania, enquanto a **taxa**, por ser tributo, decorre do

- exercício do poder de polícia ou da prestação de serviço público ou desempenho de atividade em que o Estado age investido de sua soberania;
- b) A **taxa** é receita derivada, obrigatória, de direito público; o **preço** é receita originária, contratual, de direito privado;
 - c) A **taxa** decorre de atividade que não pode, por sua natureza, ser transferida ao particular, ao passo que o **preço** origina-se da que pode ser cometida ao particular;
 - d) A **taxa** provém do exercício de atividade na qual prevalece o interesse público; o **preço** emana de atividade na qual prepondera o interesse particular;
 - e) A **taxa** procede de lei e o **preço** de acordo de vontade, pelo que o particular não pode ser constrangido a pagá-lo se não se utilizar da atividade estatal;
 - f) O **preço** por ter natureza contratual, possibilita o desfazimento do acordo, o que não ocorre com a **taxa** que deriva de lei;
 - g) O poder de polícia enseja a cobrança de **taxa**, mas não de **preço**;
 - h) A **taxa** visa cobrir o custo do serviço, enquanto o **preço** objetiva o lucro;
 - i) A **taxa** remunera serviço ínsito à soberania do Estado e essencial ao interesse público ao passo que o **preço** remunera serviço público não-essencial
 - j) O **preço** não comporta extrafiscalidade, o que pode suceder com a **taxa**.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal mudou a sua percepção da natureza jurídica do pedágio, passando ao entendimento de que trata-se de preço público, consoante acórdão da lavra do Ministro Teori Zavascki, coincidentemente o relator do acórdão atacado no caso discriminado acima:

TRIBUTÁRIO E CONSTITUCIONAL. PEDÁGIO. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. DECRETO 34.417/92, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONSTITUCIONALIDADE. **1. O pedágio cobrado pela efetiva utilização de rodovias conservadas pelo Poder Público, cuja cobrança está autorizada pelo inciso V, parte final, do art. 150 da Constituição de 1988, não tem natureza jurídica de taxa, mas sim de preço público, não estando a sua instituição, consequentemente, sujeita ao princípio da legalidade estrita.** 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 800, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014) (grifei)

O Ministro sustenta, em seu voto, que a decisão da 2ª Turma do STF no RE 181475 – selo pedágio, exposto anteriormente – não pode servir de paradigma na definição da natureza jurídica do pedágio, haja vista que há diferenças entre o selo pedágio previsto na Lei 7.712 e o pedágio objeto deste recurso. Discorre que no selo-pedágio: a) o gravame era compulsório; b) sendo adimplido e renovado mensalmente, e; c) independentemente da frequência de uso das rodovias. Enquanto que no objeto dessa ação o pedágio somente é cobrado “*se, quando e cada vez que houver efetivo uso da rodovia*”.

Ressalta-se que embora o nobre Ministro tenha dito que os casos são dissemelhantes, o seu voto como relator dos autos do selo-pedágio no Tribunal Regional

Federal da 4ª Região não demonstra isso, porquanto abstrai-se que em ambas as situações o Ministro Teori Zavascki afirmou que o pedágio é preço-público.

Respalda a sua argumentação em uma jurisprudência datada de 1992, no entanto, conforme já demonstrado, o acórdão da lavra do eminente Ministro Carlos Velloso⁴⁸ asseverando que pedágio é taxa, é posterior, cuja publicação foi em 1999.

Prossegue, asseverando que o pedágio como taxa ou preço público não vincula-se a sua localização topológica na Lei Constitucional, mas sim necessita ser observado o preenchimento dos requisitos previstos no art. 3º do Código Tributário Nacional, o qual preceitua: “*Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.*”

Por fim, embasa seu *decisum* afirmando que é irrelevante para a natureza jurídica do pedágio a existência ou ausência de via alternativa, já que tal obrigação não está posta na Constituição. Admite, porém, que a cobrança do pedágio pode, indiretamente, limitar o tráfego de pessoas.

Toda a fundamentação desta decisão concentra-se mormente na compulsoriedade da cobrança do tributo; para o nobre Ministro, sem compulsoriedade não há que se falar em tributo.

Data vênua, por todo o exposto, principalmente no tópico destinado à natureza jurídica do pedágio, a interpretação parece equivocada.

Trazendo à tona o caso base desse estudo, que será objeto de análise mais detalhadamente no capítulo subsequente: um município litorâneo, Bombinhas, cujos limites territoriais são o oceano atlântico e um município vizinho, Porto Belo, sendo que, por vias terrestres, apenas é possível adentrá-lo por duas vias, ambas abarcadas pela cobrança da exação.

A compulsoriedade, neste caso, é evidente, pois o indivíduo que quiser ou necessitar ir até este município, independente do motivo, terá que obrigatoriamente adimplir o gravame.

⁴⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 181475.

2 O CASO DE BOMBINHAS: PEDÁGIO OU TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)

Debruçado sobre a cobrança de uma exação, especificamente de caso concreto, qual seja, a Taxa de Preservação Ambiental (TPA) – designação que lhe foi imputada pelas autoridades locais – do município catarinense de Bombinhas, o presente capítulo analisará a lei que instituiu essa taxa e a sua lei regulamentadora.

2.1 Aspectos Gerais

Visando uma melhor compreensão do caso, mostra-se abaixo imagem do município de Bombinhas, destacada em tonalidade alaranjada:



Figura 1⁴⁹

Frisa-se, inicialmente, que Bombinhas é o menor município catarinense em tamanho territorial, possuindo 35,923 km², segundo o IBGE⁵⁰. Está localizado no Vale do Itajaí. Sua população é estimada em 17.477 habitantes⁵¹. Reduto de famílias de médio-alto e alto poder aquisitivo, mormente no verão, e dotada de belas praias, sendo inclusive conhecida como a “*Capital do Mergulho Ecológico de Santa Catarina*”⁵², a municipalidade é bastante

⁴⁹ Santa Catarina – Bombinhas [Internet]. Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Acesso em: 24/04/2016. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/3lw>

⁵⁰ Santa Catarina – Bombinhas – Infográficos: dados gerais do município [Internet]. Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Acesso em 20/12/2015. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=420245&search=%7Cbombinhas>

⁵¹ ⁵¹ Santa Catarina – Bombinhas – estimativa da população 2015 [Internet]. Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Acesso em 24/04/2016. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/PW9>

⁵² Luíza Fregapani. Bombinhas é conhecida como capital do mergulho ecológico em SC [Internet]. Rio de Janeiro: Globo Comunicação e Participações S.A. [atualizado em 27/12/2013; citado em 21/12/2015] Disponível

visada por pessoas que desejam praticar *snorkel* e outros tipos de mergulho. Ademais, 75% de seu território encontra-se no regime ambiental de preservação permanente⁵³.

Bombinhas é agraciada por parte da Reserva do Arvoredo⁵⁴:

A Reserva Marinha do Arvoredo, uma das três existentes no País e a única no sul do Brasil, é o grande destaque de Bombinhas. É formada pelas Ilhas da Galé, Macuco, Deserta (refúgio para alimentação e procriação de pássaros entre maio e junho) e Arvoredo, a maior e mais atraente de todas, com fauna rica e variada, além do Calhau de São Pedro - formação rochosa no meio do mar, sem vegetação. Nestas águas transparentes e nas ilhas há espécimes raros da fauna e flora típicas da região. A reserva situa-se a 3km da costa e, nos dias claros, a visibilidade alcança até 40m.

Destacada na imagem abaixo está a Rebio Arvoredo, abrangendo a parte insular ao leste de Bombinhas e ao norte de Florianópolis:

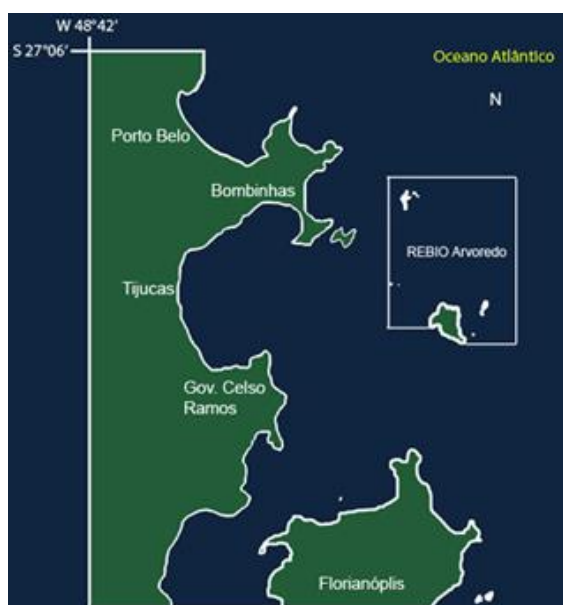


Figura 2⁵⁵

A cidade de Bombinhas está localizada a uma distância de 70 km de Florianópolis, 90 km de Blumenau e 132km de Joinville, consoante *site* mantido pela própria prefeitura municipal.⁵⁶

em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/verao/2014/noticia/2013/12/bombinhas-e-conhecida-como-capital-do-mergulho-ecologico-em-sc.html>

⁵³ Município de Bombinhas. Esclarecimento sobre a taxa de preservação ambiental. [Internet]. Bombinhas. [atualizado em 07/08/2014; citado em 21/12/2015]. Disponível em:

<http://www.bombinhas.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/10974/codNoticia/91967>

⁵⁴ Bombinhas - Destaque [Internet]. Santa Catarina. [citado em 24/04/2016]. Disponível em:

<http://www2.sc.gov.br/portalturismo/Mapserver2.asp?CodMunicipio=4&Pag=4>

⁵⁵ Ilha do Arvoredo: conhecer para preservar. [Internet] Santa Catarina. Acesso em 01/05/2016. Disponível em:

<http://www.esperidiaoamin.net.br/2012/07/10/ilha-do-arvoredo-conhecer-para-preservar/>

⁵⁶ Como chegar em Bombinhas. [Internet]. Bombinhas. [citado em 24/04/2016]. Disponível em:

<http://turismo.bombinhas.sc.gov.br/como-chegar/>

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁵⁷, o rendimento nominal médio mensal dos domicílios urbanos particulares permanentes com rendimento domiciliar é de R\$ 2.621,45 (dois mil, seiscentos e vinte um reais e quarenta e cinco centavos).

A cidade possui bases fortes no turismo, sendo inclusive afirmado pela Secretaria de Turismo de Bombinhas que é a décima quarta cidade mais visitada do Brasil, considerando-se as viagens de lazer.⁵⁸

Observando a figura 1 é possível perceber que Bombinhas possui suas limitações territoriais com o oceano atlântico a norte, leste e sul, e com o município de Porto Belo a oeste.

Constata-se ainda que a BR 101, uma das rodovias mais importantes do país, provavelmente a mais, está a poucos quilômetros de seu território. Deste modo, aqueles que tenham como destino a cidade de Bombinhas, via de regra, trafegarão em algum momento pela Rodovia BR 101 para lá chegarem, mesmo que essa não seja a via que os leve diretamente à cidade.

Tendo Bombinhas limite territorial por via terrestre apenas com o município de Porto Belo a oeste, a via de acesso a Bombinhas passa necessariamente por Porto Belo:

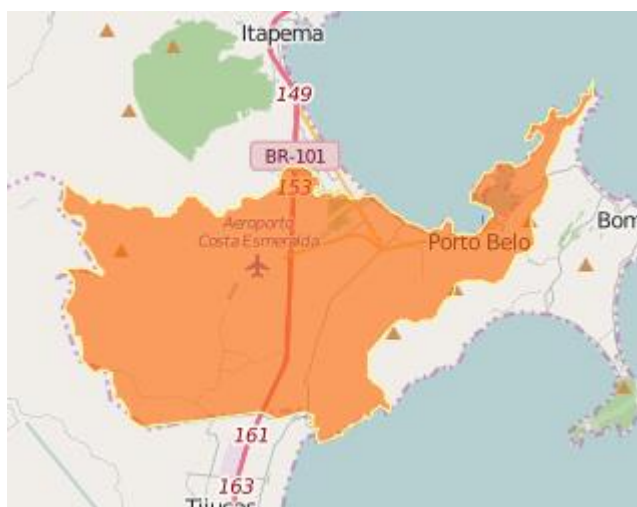


Figura 3⁵⁹

Respalhada por situações consideradas semelhantes em outras duas localidades brasileiras, Fernando de Noronha/PE e Ilhabela/SP, em 19 de dezembro de 2013 foi instituída

⁵⁷ Santa Catarina – Bombinhas – síntese das informações. [Internet]. Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. [citado em 24/04/2016]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/LOG>

⁵⁸ Santa Catarina – Bombinhas – histórico. [Internet] Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. [citado em 24/04/2016]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/LRN>

⁵⁹ Santa Catarina – Porto Belo. [Internet] Brasil: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. [citado em 01/05/2016]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/3NC>

a Lei n. 185 de Bombinhas com o desígnio de conceber um fundo concernente à conservação do seu território.

Salienta-se que o território de Ilha Bela é insular, sendo que 83% dele faz parte do Parque Estadual de Ilhabela “*reunindo mais de 800 espécies de aves, 180 anfíbios e 131 mamíferos*”.⁶⁰

Quanto à taxa de preservação de Fernando de Noronha, o art. 83, §1º, da Lei 10.403, diz que “*será cobrada a todas as pessoas, não residentes ou domiciliadas no arquipélago, que estejam em visita, de caráter turístico.*”

Possuindo suas particularidades, como o contribuinte poder sair e posteriormente retornar sem adimplir novamente a taxa em um prazo de 24 horas, a situação de Bombinhas, de fato, funciona como se um pedágio fosse, por ter a incidência sobre veículos e limitar o trânsito de pessoas. Indo do contíguo Porto Belo a Bombinhas, o indivíduo que lá adentrar deverá desembolsar de 1 a 40 UFRM’s, dependendo do tipo de transporte.

2.2 Instituição da Taxa de Preservação Ambiental – Lei Complementar n. 185 de 2013

A Lei Complementar n. 185 de 2013 do Município de Bombinhas, datada de 19 de dezembro de 2013, instituiu a taxa de preservação ambiental. Analisar-se-á os principais artigos desta lei.

Na sua gênese, a redação é a seguinte: “*A Prefeita Municipal de Bombinhas, Estado de Santa Catarina, no uso das atribuições conferidas pelos incisos I e III do art. 64 da Lei Orgânica do Município, faz saber a todos que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sancionei a seguinte Lei*”

A seguir, o art. 1º assevera a instituição da Taxa de Preservação Ambiental nos termos desta Lei.

Conforme já relatado no primeiro capítulo, sendo a exação uma taxa – inclusive nomeada como tal – e portanto um tributo, deve estar em consonância com os princípios constitucionais. Percebe-se a atenção dada ao princípio da legalidade, pois a taxa foi aprovada através de lei pelo Órgão competente, Câmara Municipal de Vereadores e sancionada pela chefe do poder executivo municipal, a Prefeita.

⁶⁰ Ecossistema - Parque Estadual. [Internet]. Ilhabela: Ilhabela.org. [citado em 01/05/2016]. Disponível em: <http://www.ilhabela.org/parque.htm>

Bernardo Ribeiro de Moraes⁶¹ leciona de forma clara e precisa acerca da fonte jurídica da taxa:

A fonte jurídica da taxa reside única e exclusivamente na lei, que define os seus elementos essenciais. Assim, a correta caracterização da taxa depende da lei. É a lei ordinária que dirá qual o elemento essencial (atividade estatal dirigida ao obrigado) e quais os elementos particulares que integram a taxa, diferenciando-a das demais figuras (imposto, contribuição de melhoria ou preço público). Sem a lei descreve os pressupostos legais, não existirá a taxa.

Cumpre salientar também outro princípio ainda não mencionado, o qual se conhece por princípio da autonomia municipal, segundo Carrazza⁶²:

O Município pode governar-se e administrar-se como bem lhe parecer, sem interferência de outros poderes (estaduais, federais, nacionais e internacionais), contanto, naturalmente, que não se afaste dos princípios cardeais da Constituição.

No art. 30, I, da Constituição afirma-se que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Carrazza⁶³ torna claro o que se entende por interesse local:

Mesmo correndo o risco de parecermos tautológicos, damo-nos pressa em responder que são aqueles que o próprio Município, por meio de lei, vier a entender de seu interesse. Esta etição de princípio, na verdade, é inevitável. Nosso sistema constitucional é que autoriza esta colocação redundante. Realmente, absurdo seria se o Município tivesse que auscultar órgãos ou autoridades a ele estranhos, para saber o que são e o que não são assuntos de interesse local.

Deste modo, os municípios podem cuidar dos assuntos que entenderem ser de interesse local desde que sejam levados em consideração os princípios constitucionais.

A seguir, tem-se o artigo 2º dispondo que:

Art. 2º A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – TPA tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente no território do Município de Bombinhas, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na sua jurisdição.

De assuntos muito importantes trata o artigo em exame, quais sejam, o fato gerador e o poder de polícia.

Segundo o legislador local, o fato gerador desta taxa é o exercício regular do poder de polícia do município tendo como finalidade a proteção, preservação e conservação do meio ambiente, recaindo sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na jurisdição do município.

⁶¹ MORAES, Bernardo Ribeiro. **Doutrina e Prática das Taxas**. 2ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 70.

⁶² CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 28ª ed. revista e ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 68/2011. São Paulo, Malheiros, 2012. p. 188.

⁶³ *ibidem*, p. 190.

“É importante notar que a expressão hipótese de incidência, embora às vezes utilizada como sinônimo de fato gerador na verdade tem significado diverso”.⁶⁴ Continuando com sua lição, Hugo de Brito Machado elucida que a hipótese de incidência *“designa com maior propriedade a descrição, contida na lei, da situação necessária e suficiente ao nascimento da obrigação tributária”*⁶⁵, sendo que o fato gerador é *“a concretização da hipótese, é o acontecimento do que fora previsto”*⁶⁶.

Sobre o fato gerador de situação de fato, Hugo de Brito Machado⁶⁷ explica que *“em se tratando de situação de fato, considera-se ocorrido o fato gerador do tributo desde o momento em que se verifiquem as circunstâncias materiais, isto é, circunstâncias meramente factuais, necessárias à produção dos efeitos que geralmente delas decorrem”*.

Por fim, o eminente doutrinador⁶⁸ afirma que *“o tributo somente é devido quando consumado o fato sobre o qual incide a norma de tributação, ou, em outras palavras, quando concretizada a hipótese de incidência tributária”*.

O fato gerador, assim, é ocorrência de fato da hipótese de incidência previamente estipulada na norma. Uma vez realizada nasce a obrigação tributária do sujeito passivo de pagar o tributo.

Trazida à tona anteriormente, relatada portanto, a taxa também possui duas espécies: taxa de serviço e taxa de polícia.

Entende-se por taxa de serviço aquela taxa que pressupõe uma contrapartida do Estado, ou seja, o Estado deve realizar uma atividade ao contribuinte, devendo ser específica e divisível, nas palavras de Carrazza⁶⁹: *“vale dizer, as que têm por pressuposto a realização de serviços públicos específicos e divisíveis”*. Resumidamente, por serviços públicos específicos deve-se ter em mente àqueles concernentes à uma pessoa ou a um número determinado de pessoas (no mínimo, determinável). Essa ideia se contrapõe à de serviços públicos gerais, ou seja, àqueles que atingem a universalidade de pessoas, a qual não pode ser contabilizada, sendo então um número indeterminado de indivíduos.

De outro norte está a espécie taxa de polícia, sendo que poder de polícia está descrito no art. 78 do Código Tributário Nacional, inserido no Título IV intitulado “Taxas”:

Art. 78 Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou

⁶⁴ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 134.

⁶⁵ *ibidem*, p. 135.

⁶⁶ *idem*.

⁶⁷ *ibidem*, p. 137.

⁶⁸ *idem*.

⁶⁹ CARRAZZA, Roque Antônio. *op. cit.*, p. 601.

abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁷⁰, poder de polícia é o “*conjunto de normas que impõem limites ao livre desfrute dos direitos à liberdade e à propriedade das pessoas*”. Ou conforme explica Carrazza⁷¹: “*Poder de polícia é a faculdade que o Estado tem de, dentro dos limites constitucionais, baixar regras de nível legal ou infralegal, para disciplinar o exercício dos direitos à liberdade e à propriedade das pessoas, compatibilizando-o com o bem comum*”.

Taxa de polícia então é a possibilidade que o Estado tem de por meio de uma taxa limitar as ações de liberdade e propriedade das pessoas, desde que sejam observados os ditames constitucionais.

O texto do já referido artigo é um tanto equivocados, ou no mínimo confuso, pois condiciona a taxa ao trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na sua jurisdição. Explica-se. A sua primeira parte, o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física, deve ser entendida em sentido amplo, e não estrito, pois cumulado a isso há o art. 6º da Lei n. 1.407 – a qual regulamenta esta lei –: “*O veículo poderá entrar e sair do Município durante o período de 24 horas contados do lançamento da taxa, findo o período será emitida nova taxa quando do ingresso ao Município*”. Portanto, nota-se que não foi a intenção de o legislador cobrar a exação toda a vez que o contribuinte transitar pela cidade, mas sim a cada vez que adentrar em sua jurisdição.

Acerca da permanência de pessoas na sua jurisdição não faz sentido, pois a permanência de pessoas não é sequer um requisito, embora esteja, pela lógica, intrinsecamente relacionada ao trânsito de veículos, haja vista que a ampla maioria dos veículos do planeta requer um tripulante que efetue de modo adequado a sua condução. Salienta-se que a redação do artigo dispõe “*incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na sua jurisdição*”. Assim, supostamente o contribuinte poderia pensar que para a exação ser exigida, teria apenas que transitar pela cidade, não necessariamente sair dela e permanecer em sua jurisdição. No entanto, a permanência das pessoas, uma vez dentro do município de Bombinhas, não pode ser objeto de nova cobrança da taxa, já que não há afirmação legal nesse sentido.

⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de apud CARRAZA, Roque Antônio. *ibidem*, p. 604.

⁷¹ *idem*.

Dessa forma, o modo como foi redigido o artigo mostra-se confuso, pois precisaria da ocorrência de dois fatos – o trânsito de veículos em Bombinhas e a permanência de pessoas em Bombinhas – para que fosse exigível o tributo.

Da redação do art. 2º visualiza-se que a taxa foi positivada como sendo de polícia, portanto refere-se a uma limitação à liberdade ou propriedade das pessoas, nesse caso, a liberdade mitigada seria a de pessoas, atingindo precisamente o direito de ir e vir dos indivíduos, devidamente assegurado no art. 150, V, da Constituição Federal, o qual preceitua que é proibido à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios “*estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias pelo Poder Público*”.

O art. 5º, XV, da Constituição Federal é manifestamente claro ao determinar que “*é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens*”.

Ensina José Afonso da Silva⁷² sobre a liberdade no direito:

O grande Pimenta Bueno já dizia no século passado que “a liberdade não é pois exceção, é sim a regra geral, o princípio absoluto, o Direito positivo; a proibição, a restrição, isso sim é que são as exceções, e que por isso mesmo precisam ser provadas, achar-se expressamente pronunciadas pela lei, e não por modo duvidoso, sim formal, positivo: tudo o mais é sofisma.

Para o mestre José Afonso⁷³, a liberdade de locomoção e circulação possui o gênero liberdade da pessoa física⁷⁴. Ainda afirma que a liberdade de locomoção “*constitui o cerne da liberdade da pessoa física no sistema jurídico, abolida que foi à escravidão*”. Prossegue explicando que “*a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz contém o direito de ir e vir (viajar e migrar) e de ficar e de permanecer, sem necessidade de autorização*”.⁷⁵

Inserida na doutrina de José Afonso da Silva⁷⁶ há citação direta de Sampaio Dória, na qual este jurista sobre a liberdade de locomoção fundamenta que “*podem todos locomoverem-se livremente nas ruas, nas praças, nos lugares públicos, sem temor de serem privados de sua liberdade de locomoção*”.

⁷² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 236.

⁷³ *ibidem*, p. 237.

⁷⁴ *ibidem*, p. 235.

⁷⁵ *ibidem*, p. 238.

⁷⁶ *idem*.

José Afonso da Silva⁷⁷ instrui sobre a liberdade de circulação ao escrever que “o direito de circular (ou liberdade de circulação) consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através de uma via pública ou afetada ao uso público”. Frisa-se “via pública”, em defluência de ser o local pelo qual os contribuintes precisam trafegar para chegar ao município de Bombinhas, ocorrendo dessa forma o fato gerador e nascendo assim a obrigação tributária de pagar o gravame.

Mormente à forma pela qual se circula pela via pública, José Afonso da Silva⁷⁸ esclarece:

“Isso quer dizer [acrescenta Escribano em nota] que, independentemente do meio através do qual se circula por uma via pública, o transeunte terá um direito de passagem e de deslocamento por ela, por constituir esta forma de deslocamento a manifestação primária e elementar do direito de uso de uma via afetada. Em consequência, a menos que circunstância excepcionais o obriguem (a ruína iminente de um edifício), a Administração não poderá legalmente impedir esta utilização, sempre deixando a salvo os direitos dos confinantes.”

Concernente à regulamentação da circulação e os meios que se utilizam para essa circulação, José Afonso da Silva⁷⁹ assevera:

Cumprir lembrar que cabe à União estabelecer os princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (art. 21, XXI) e legislar privativamente sobre trânsito e transportes (art. 22, XI), restando aos Estados e Municípios disciplinar o tráfego nas respectivas vias públicas.

Dessarte, dos ensinamentos elencados acima, absorve-se que a liberdade de locomoção e circulação das pessoas estão expressas constitucionalmente, sendo espécies da chamada liberdade da pessoa física. Ademais, o meio pelo qual se trafega na via pública mostra-se irrelevante, já que, conforme visto, a liberdade é a regra, um princípio absoluto, podendo apenas ser mitigada a liberdade de tráfego de pessoas ou bens por meio de pedágio, consoante redação do art. 150, V, da Carta Constitucional. Nunca é demais ressaltar que o pedágio só pode ser instituído para a conservação e manutenção das vias mantidas pelo Poder Público.

Lição de extrema importância de Roque Antonio Carrazza⁸⁰ para que seja frisada: “Adiantamos que no Brasil, ao contrário do que se dá em outros Países, a utilização de bens do domínio público não é uma das hipóteses de incidência possíveis das taxas”.

⁷⁷ ibidem, p. 239.

⁷⁸ idem.

⁷⁹ ibidem, p. 240.

⁸⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. op. cit., p. 601.

Averigua-se, dessa forma, a qual espécie de taxa pertence a exação cobrada por Bombinhas. Como taxa de serviço não pode ser caracterizada, uma vez que não há a contraprestação de uma atividade estatal ao adimplente. O que há é a obrigação de pagamento do contribuinte caso adentre terras pertencentes a Bombinhas, sem nada em troca.

Bernardo Ribeiro de Moraes⁸¹ escreve que a exigibilidade de taxa de serviço só se dá a quem receber atividade estatal específica e divisível:

Outro elemento característico da taxa é que esta somente é exigida apenas das pessoas que recebem a atividade estatal. A relação atividade estatal-contribuinte é essencial na conceituação de taxa. Não podemos falar em taxa quando não exista um liame entre a atividade estatal específica e o contribuinte. Quem [...] se utiliza de um serviço público específico e divisível é que será o contribuinte da taxa. Outra pessoa não deve ser.

Deixada de lado a taxa de serviço, o entendimento direciona-se à taxa de polícia. A taxa de polícia é uma limitação à liberdade ou propriedade das pessoas, plenamente de acordo até este ponto. Todavia, a limitação imposta pela taxa concerne à liberdade de locomoção e/ou circulação de pessoas, esta tida como princípio absoluto, com especialíssima exceção que é o pedágio.

Não se mostra o adimplemento cobrado em Bombinhas caracterizado como de taxa de serviço, podendo ser considerado taxa de polícia. Contudo, claramente inconstitucional pelos argumentos anteriormente expostos.

Superada o embate acerca da natureza da taxa cobrada, retoma-se a análise do fato gerador que, em decorrência da escrita do art. 2º, está condicionado diretamente aos veículos e não às pessoas: *“incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na sua jurisdição”*.

Inferre-se assim que o tributo recai sobre a ação de transitar no município de Bombinhas com um veículo automotor e não sobre o trânsito de pessoas, o que se mostra bastante confuso novamente, pois aqui aparece a semelhança real com o instituto conhecido como pedágio.

O veículo ao transitar desgasta a rodovia, sendo este o motivo pelo qual institui-se o pedágio, com a finalidade de conservar e manter as vias conservadas pelo Poder Público. Ressalta-se que referente a este tema, o pedágio é a única exceção à regra da liberdade do tráfego de pessoas ou bens, conforme art. 150, V, da Constituição.

Pois bem, o veículo por si só não agride o meio ambiente, ou ao menos o veículo em si agride menos o meio ambiente do que as pessoas. Por meio ambiente não se deve ter em

⁸¹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. op. cit., p.100.

mente o sentido amplo da expressão, mas sim a interpretação mais clássica, quanto à natureza, às árvores, as porções de água naturais, claramente a intenção de o legislador local, pois cediço que os atrativos turísticos de Bombinhas estão majoritariamente neste nicho.

Assim, pode-se afirmar que o transporte terrestre automotor desgasta a rodovia, mas ele por si só não fere de modo considerável o meio ambiente. Nesta seara, caso o objetivo fosse conservar e realizar manutenções na via pública, o gravame deveria ser um pedágio destinado a esta finalidade, mas neste caso não o é, pois a destinação é a proteção, preservação e conservação do meio ambiente.

A adoção do critério, tendo como base os veículos, é equivocada. Em um caso hipotético, dois veículos com a mesma marca, modelo, ano e estado de conservação. O veículo “A” possui 5 (cinco) pessoas no seu interior, enquanto que apenas 1 (uma) pessoa está dentro do automóvel “B”. Ambos os transportes adentram a jurisdição de Bombinhas e lá permanecerão pelo mesmo decurso de tempo.

Segundo a taxa instituída, o valor do pagamento a ser realizado será o mesmo para os dois. Não considera-se: a) o número de pessoas que adentrou ao município, o que entende-se como o que de fato vai causar uma suposta degradação, e b) o tempo que cada veículo permanecer no município de Bombinhas.

Neste exemplo, a quantidade de pessoas é irrelevante, os proprietários – presume-se – dos dois veículos pagarão o mesmo montante, não importando se entraram 5 (cinco) pessoas no carro “A” e apenas 1 (uma) pessoa no carro “B”. Porém, essa situação deveria ser considerada, já que 5 (cinco) pessoas tem o potencial de degradar mais do que apenas 1 (um) indivíduo.

Fernando de Noronha cobra a Taxa de Preservação Ambiental, consoante o art. 83 da Lei n. 10.403 de 29 de dezembro de 1989, incidindo sobre as pessoas que transitam e permanecem no arquipélago:

Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual.

§ 1º A taxa de Preservação Ambiental será cobrada a todas as pessoas, não residentes ou domiciliadas no arquipélago, que estejam em visita, de caráter turístico.

§ 2º Não incidirá a Taxa de Preservação Ambiental relativamente ao trânsito e permanência de pessoas:

a) que estejam a serviço;

b) que estejam realizando pesquisa e estudos de caráter científico sobre a fauna, a flora e os ecossistemas naturais do arquipélago, quando vinculados ou apoiados por instituições de ensino ou pesquisas;

- c) que estejam na região do arquipélago de Fernando de Noronha a título de visita a parentes consangüíneos, residentes no Distrito Estadual, quando o tempo de permanência não for superior a 30 (trinta) dias.
- d) que estejam na região do Arquipélago Fernando de Noronha a título de visita a parentes afins, residentes no Distrito Estadual, quando o tempo de permanência não for superior a 15 (quinze) dias.

A hipótese de incidência está determinada no art. 84 da já referida Lei: “Art. 84. A *Taxa de Preservação Ambiental* tem como fato gerador utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infra-estrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha.”

Ou seja, Fernando de Noronha atribui a hipótese de incidência às pessoas e não aos veículos que adentram o seu território, como é o caso de Bombinhas. Não é demais lembrar que Fernando de Noronha é um arquipélago, não sendo possível adentrar seu território por meio de veículos terrestres por razões de natureza física. Possivelmente, uma situação análoga, seria a de que fosse cobrada a taxa por embarcações marítimas ou veículos aéreos que lá entrassem, independentemente do número de pessoas. Todavia, não é o que se verifica, felizmente.

Embora possa se aventar ser esta situação semelhante à de Bombinhas, não se está nem próximo disso, uma vez que além da questão de chegada, Fernando de Noronha também possui condições ambientais especiais.

Tomando outra situação fictícia para exemplificar: dois automóveis, mesma marca, modelo, ano e estado de conservação. Em cada veículo há apenas 1 pessoa, do mesmo sexo, com a mesma idade, mesma renda e que ficarão hospedados em um mesmo imóvel, fazendo a mesma rota turística. Ocorre que a pessoa “X” vai permanecer na cidade por 3 dias e a pessoa “Y” ficará por 9 dias.

Tendo como base a situação acima e os critérios do fato gerador, as referidas pessoas pagariam o mesmo valor, mesmo sendo supostos degradadores potenciais em um mesmo grau de igualdade e a pessoa “Y” ficando por um tempo 300% a mais na cidade do que a pessoa “X”.

Exemplificadas as situações, constata-se violação ao princípio constitucional da igualdade, já estudado no capítulo anterior, instituído no *caput* do art. 5º da Suprema Lei: “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]*”

Ensinando sobre a temática, José Afonso da Silva⁸² afirma que o princípio destina-se ao legislador e ao aplicador da lei:

O princípio significa, para o legislador – consoante observa Seabra Fagundes – “que, ao elaborar a lei, deve reger com iguais disposições – os mesmos ônus e as mesmas vantagens – situações idênticas, e, reciprocamente, distinguir, na repartição de encargos e benefícios, as situações que sejam entre si distintas, de sorte a quinhó-las ou gravá-las em proporção às suas diversidades”.

Referente à igualdade perante a tributação, indo ao encontro do entendimento de Luciano Amaro⁸³, colhe-se da doutrina de José Afonso da Silva⁸⁴:

Não basta, pois, a regra de isonomia estabelecida no *caput* do art. 5º, para concluir que a igualdade perante a tributação está garantida. O constituinte teve consciência de sua insuficiência, tanto que estabeleceu que é vedado instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos (art. 150, III).

Deve-se conjecturar uma situação na qual o princípio da igualdade esteja cumulado com o princípio da proporcionalidade para que o tratamento seja isonômico, no sentido de que tendo as pessoas praticado o fato gerador, haja a cobrança da exação, mas que também seja proporcional quanto ao lapso temporal, sob pena de estes princípios estarem sendo violados.

Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco⁸⁵ elucidam o princípio da proporcionalidade:

O princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta da natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico.

Continuam os eminentes juristas⁸⁶ sobre o entrelaçamento do princípio da proporcionalidade e dos direitos fundamentais:

Esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria ideia de Estado de Direito pela sua íntima ligação com os direitos fundamentais, que lhe dão suporte e,

⁸² SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 215.

⁸³ AMARO, Luciano. op. cit., p. 158. *Este princípio implica, em primeiro lugar, que, diante da lei "x", toda e qualquer pessoa que se enquadre na hipótese legalmente descrita ficará sujeita ao mandamento legal [...]ou seja, todos são iguais perante o legislador (=todos devem ser tratados com igualdade pelo legislador)*

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 222.

⁸⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional** – 4ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 142-143.

⁸⁶ ibidem, p. 143.

ao mesmo tempo, dele dependem para se realizar. Essa interdependência se manifesta especialmente nas colisões que só se resolvem de modo justo ou equilibrado fazendo-se apelo ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, o qual é indissociável da ponderação de bens e, ao lado da adequação e da necessidade, compõe a proporcionalidade em sentido amplo.

Paulo Bonavides⁸⁷ sustenta muito acertadamente que em sentido estrito: “*O princípio se caracteriza pelo fato de presumir a existência de relação adequada entre um ou vários fins determinados e os meios com que são levados a cabo*”. O doutrinador ainda discorre sobre quando uma situação constitui violação a este princípio:

Nesta última acepção, entende Muller que há violação do princípio da proporcionalidade, com ocorrência de arbítrio, toda vez que os meios destinados a realizar um fim não são por si mesmos apropriados e ou quando a desproporção entre meios e fim é particularmente evidente, ou seja, manifesta.

José Joaquim Gomes Canotilho⁸⁸ discorre sobre o princípio da proibição do excesso, inserido em seu livro no tópico “Análise do Regime Específico dos Direitos, Liberdades e Garantias”:

O princípio da proibição do excesso, atrás considerado como um subprincípio densificador do Estado de direito democrático (cfr. Supra), significa, no âmbito específico das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, que qualquer limitação, feita por lei ou com base na lei, deve ser adequada (apropriada), necessária (exigível) e proporcional (com justa medida).

Corroborando o ponto de Paulo Bonavides, o mestre português pontua:

O princípio da proporcionalidade em sentido restrito (= princípio da “justa medida”) significa que uma lei restritiva, mesmo adequada e necessária, pode ser inconstitucional, quando adopte “cargas coactivas” de direitos, liberdades e garantias “desmedidas”, “desajustadas”, “excessivas” ou “desproporcionadas” em relação aos resultados obtidos.

Os fins da taxa de preservação ambiental de Bombinhas são a preservação e conservação do meio ambiente no território do Município de Bombinhas. Sendo que o meio é a cobrança da mencionada taxa. No entanto, a taxa não segue um critério proporcional, acarretando em uma desconsideração deste princípio, uma vez que sua incidência se dá sobre veículo, não importando o número de pessoas que estiverem dentro do transporte automotor, nem o tempo que permanecerão em terras pertencentes ao Município de Bombinhas.

Deste modo, o princípio da isonomia em conjunto com o da proporcionalidade estão sendo violados no caso em apreço, pois conforme exemplo retro, não há proporção e

⁸⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional** 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 357.

⁸⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 457.

igualdade ao se cobrar o mesmo valor a veículos semelhantes, sendo que um deles possui 1 (uma pessoa) em seu interior, enquanto o outro tem 5 (cinco) ocupantes.

Retomando o caso de Fernando de Noronha, para efeitos comparativos, nota-se um critério que não violou os princípios ora examinados, pois o art. 86 da Lei 10.403 de 29 de dezembro de 1989, dispõe acerca de valores por pessoa a cada dia de trânsito e/ou permanência, conforme o decurso do tempo o valor da taxa aumenta gradualmente:

Art. 86. A base de cálculo da Taxa de Preservação Ambiental será obtida em razão dos dias de permanência do visitante ou turista no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, de acordo com os seguintes critérios:

I - para cada dia de permanência incidirá o valor correspondente a R\$ 64,25 (sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), até o limite máximo de 10 (dez) dias; (NR)

II - do quinto ao décimo dia de permanência, incidirá o valor da diária referida no inciso I, deduzidos os valores a seguir indicados: (NR)

a) quinto dia: R\$ 5,14 (cinco reais e quatorze centavos);

b) sexto dia: R\$ 23,13 (vinte e três reais e treze centavos);

c) sétimo dia: R\$ 41,12 (quarenta e um reais e doze centavos);

d) oitavo dia: R\$ 59,11 (cinquenta e nove reais e onze centavos);

e) nono dia: R\$ 77,10 (setenta e sete reais e dez centavos); e

f) décimo dia: R\$ 95,09 (noventa e cinco reais e nove centavos);

III - para cada dia excedente a partir do décimo primeiro dia, incidirá o valor da diária referida no inciso I, acrescido, progressiva e cumulativamente, de mais R\$ 12,85 (doze reais e oitenta e cinco centavos), por cada dia excedente; e (NR)

IV - a atualização dos valores previstos nos incisos I a III deve ser realizada anualmente, com base na variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou outro que vier a substituí-lo, observando-se: (AC)

a) a mencionada variação será aquela verificada no período do mês de dezembro de cada exercício ao mês de novembro seguinte;

b) a atualização obtida na forma prevista neste inciso somente terá vigência a partir de janeiro do exercício subsequente ao período indicado na alínea "a"; e

c) para os efeitos do disposto na alínea "a", o primeiro período a ser considerado será de dezembro de 2015 a novembro de 2016.

Com relação ao artigo, constata-se o tratamento diferenciado dos valores da taxa de preservação ambiental em Fernando de Noronha, em decorrência do tempo de permanência e do trânsito no local: **a)** do 1º ao 4º dia, a cobrança diária de R\$64,25 (sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos); **b)** do 5º ao 10º dia, a cobrança diária de R\$64,25 (sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos) menos um valor determinado na lei, correspondente ao dia de partida, podendo ser de R\$5,14 (cinco reais e catorze centavos) no 5º dia até R\$95,90 (noventa e cinco reais e noventa centavos) no 10º dia e; **c)** a partir do décimo primeiro dia, a cobrança diária de R\$64,25 (sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), acrescida do montante de R\$12,85 (doze reais e oitenta e cinco centavos) para cada dia excedente.

Prosseguindo na Lei 185 de Bombinhas, o artigo 3º refere-se à base de cálculo:

Art. 3º A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas, no período compreendido entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte.

Com o intuito de melhor compreensão, apresenta-se também o art. 5º para ser analisado conjuntamente com o artigo 3º, a fim de posterior colação de ambos com o art. 86 – da Lei 10.403 de 1989:

Art. 5º A cobrança dar-se-á através de documento de cobrança nos seguintes valores:

- I – Para motocicleta, motoneta e bicicleta a motor – 1,00 (uma) UFRMs;
- II – Para veículos de pequeno porte (passeio, automóvel) – 8,00 (oito) UFRMs;
- III – Para veículos utilitários (caminhonete e furgão) – 12,00 (doze) UFRMs;
- IV – Para veículos de excursão (van) e micro-ônibus – 16,00 (dezesesseis) UFRMs;
- V – Para caminhões – 24,00 (vinte e quatro) UFRMs;
- VI – Para ônibus – 40,00 (quarenta) UFRMs;

O art. 3º designa a base de cálculo da taxa de preservação ambiental, o custo estimado da atividade administrativa em função da **degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas**, no período de 15 de novembro e 15 de abril do ano posterior.

A priori, sabe-se que a base de cálculo da taxa tem que ser específica. Bernardo Ribeiro de Moraes⁸⁹ ensina acerca da temática: “*Ao lado do pressuposto de fato que dá origem à obrigação tributária (atividade estatal específica) e do sujeito passivo (pessoa ligada diretamente à atividade estatal específica), temos o elemento financeiro da taxa, representando por sua base de cálculo*”.

Geraldo Ataliba⁹⁰ chama a base de cálculo de base imponible, explicando da seguinte forma esta terminologia:

A perspectiva dimensional da hipótese de incidência se costuma designar por base de cálculo, base tributável ou base imponible. A base imponible é ínsita à hipótese de incidência. É atributo essencial, que, por isso, não deixa de existir em nenhum caso. Todo tributo tem base de cálculo, por exigência constitucional (sublinhada por Paulo Barros Carvalho, ao demonstrar a inconstitucionalidade dos chamados tributos fixos – v. Curso ..., p. 207). Ela fornece critério para determinação do *quantum* tributário.

Adiante, Ataliba⁹¹ define a base de cálculo:

Base imponible é uma perspectiva mensível do aspecto material da h.i. que a lei qualifica, com a finalidade de fixar critério para a determinação, em cada obrigação tributária concreta, do *quantum debetur*. “É padrão... ou referência para medir um fato tributário” (Aires Barreto, ob. cit., p. 38).

⁸⁹ MORAES, Bernardo Ribeiro de. op. cit., p. 99.

⁹⁰ ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 108.

⁹¹ idem.

Depreende-se das explicações que a base de cálculo nada mais é do que a estrutura, elemento essencial do tributo, cuja função é nortear o valor a ser adimplido, originário da obrigação tributária.

Cotejando o art. 86 da Lei instituidora da taxa Fernando de Noronha com os arts. 3º e 5º da Lei que criou o tributo em Bombinhas, observa-se facilmente a dissonância entre elas concernente à base de cálculo. No exemplo de Fernando de Noronha, inclusive já apresentado, com uma série de escalonamentos quanto ao valor a ser adimplido, considera-se a incidência sobre as pessoas e, além disso, o prazo que os indivíduos permanecem no arquipélago.

O art. 3º da Lei catarinense afirma que a base de cálculo relaciona-se com a degradação e o impacto ambiental na sua jurisdição. Adianta-se que não se entrará em assunto envolvendo a competência da União para legislar sobre o trânsito, tampouco se cabe a instituição de uma taxa destinada à proteção e conservação do meio ambiente, sendo que, conforme assevera o art. 225 da Constituição vigente, é dever do Poder Público defender e preservar o meio ambiente. Do mesmo modo, segundo consta, *a priori*, trata-se de uma obrigação *propter rem*, pois a exação está vinculada à coisa, ao veículo. Uma vez não adimplida a taxa e tendo o veículo sido objeto de venda a um terceiro, presume-se, neste exemplo, que a obrigação deverá ser cobrada do adquirente, mesmo que este jamais tenha estado na cidade de Bombinhas. Estas são algumas questões que, conquanto não sejam objeto desse trabalho, são levantadas afim de perceber como a instituição de um tributo abarca inúmeras matérias como competência para legislar, dever do Estado e responsabilidade contratual.

A problemática aqui é outra, o custo é estimado em decorrência da degradação e impacto ambiental no Município de Bombinhas. É possível indagar-se qual seria este custo. Desconsiderando as pessoas que adentram a jurisdição municipal, foca-se, portanto, no que a lei determina a incidência, os veículos.

Da mesma forma que já avultou-se essa ideia em contexto diverso, apresenta-se agora: dois veículos, mesmo modelo, ano e estado de conservação; Ambos entram no território bombinense, o automóvel “A” permanece lá 1 (um) dia, após retira-se, não retornando no prazo de 24h, enquanto que o automóvel “B” continua em Bombinhas por 5 (cinco) dias, posteriormente partindo, sendo que não regressa no tempo de 24h. Os dois veículos – que possuem as mesmas características e, portanto, estão na mesma classificação, consoante art. 5º da Lei – terão que adimplir o mesmo montante. Mostra-se descabida esta situação e viola o princípio da proporcionalidade, anteriormente relatado.

Continuando ainda no exame do art. 3º, o texto normativo é enfático na sua parte final: “*no período compreendido entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte*”.

Cediço que, possuindo agentes que degradam ou impactam o meio ambiente e a ação de degradação ou do impacto, razão pela qual se chega a um desses dois fins, a degradação ambiental ocorre, independentemente de ser no dia 1º de janeiro ou 1º de agosto. Uma lei que cria um tributo da espécie taxa, a qual tenha por finalidade a preservação e conservação do meio ambiente não pode discriminar um período no ano, no qual a hipótese de incidência vigirá, excluindo 7 meses do ano – de 16 de abril até 14 de novembro, ou seja, a maior parte, sob pena de não ser atingida a sua finalidade que é justamente a preservação e conservação do meio ambiente.

Agindo dessa forma, os competentes pela instituição da taxa, sejam do poder legislativo ou executivo, indiretamente definiram a seguinte assertiva: “O trânsito de veículos automotores dentro do Município de Bombinhas, mesmo tendo como consequência o impacto do meio ambiente e/ou sua degradação são admitidos no período de 16 de abril até 14 de novembro. Todavia, se este mesmo ato, o de trafegar com veículos automotores na jurisdição bombinense, ocorrer fora do estipulado na oração anterior, haverá a cobrança de taxa, nos moldes do art. 5º da Lei n. 1.407.”

Com efeito, diante dessa interpretação, o mesmo indivíduo – note-se que neste exemplo não se fala em pessoas distintas – com o mesmo automóvel, nas mesmas condições, trafegue pelo mesmo trajeto dentro do município de Bombinhas, no mesmo decurso de tempo em dois dias diversos. Frisa-se que o veículo não possui emplacamento nesta cidade, tampouco seu proprietário resida em Bombinhas. O primeiro dia é 15 de abril, o segundo é o dia subsequente, 16 de abril. Este indivíduo terá que efetuar o pagamento da taxa referente apenas ao dia 15 de abril, mesmo tendo praticado a mesma ação nos dois dias, simplesmente porque o legislador quis assim.

Há clara violação do princípio da isonomia tributária, o qual já é um reforço do princípio constitucional da igualdade. Apenas lembrando que conforme art. 150, II, da Carta Constitucional é vedado “*instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos*”.

Luciano Amaro⁹², conforme relatado, afirma independente da pessoa, quem se enquadrar na hipótese inserida na lei estará sujeito à determinação prevista.

A preservação e conservação do meio ambiente deve ser perseguida durante todos os dias do ano, principalmente na esfera fiscalizatória, uma vez que é um preceito Constitucional e dever do Poder Público, conforme art. 225 da Lei Maior.

Quanto à Bombinhas, compreensível que a base de cálculo leva em conta a degradação e o impacto ambiental que os veículos realizam no Município de Bombinhas, daí porque a situação mostra-se desproporcional e desarrazoada, uma vez que não considera a quantidade de pessoas que adentra a jurisdição municipal, o que entende-se como um fator mais determinante para a degradação do meio ambiente do que meros transportes. Dependendo de qual contribuinte esteja sendo analisado, pode-se verificar ainda o excesso, indo de encontro ao princípio da proibição de excesso comentado por Canotilho⁹³.

Destinado a tratar sobre a aplicação do valor arrecadado com a taxa, o art. 7º é bastante claro:

Art. 7º Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverão ser aplicados nas despesas realizadas em infraestrutura ambiental, preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública, e ações de saneamento.

Com a devida licença, colhe-se da exordial da Adin n. 2014.073543-6 formulada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina⁹⁴:

Por aí se vê que a cobrança do tributo não reflete a existência de fato gerador e base de cálculo própria das taxas, porquanto não se presta a custear os gastos estatais com a prática de atos inerentes ao exercício do poder de polícia, mas sim subsidiar a prestação de serviços públicos genéricos, cujas despesas somente podem ser realizadas por meio de cobrança de impostos.

Acolhe-se o entendimento do *Parquet*, pois a taxa instituída não exige contrapartida do Poder Público, não sendo um serviço público divisível, mas sim um subsídio de serviços públicos genéricos.

Ante todo o exposto, infere-se várias violações constitucionais no decorrer da Lei 185. A princípio, por ser um tributo cuja incidência se dá ao veículo, possível se pensar no instituto do pedágio. Contudo, consoante art. 150, V, da Constituição Federal, o pedágio é uma hipótese taxativa, sendo admitida apenas com a finalidade de manutenção das vias

⁹² AMARO. Luciano. op. cit., p.158 *Este princípio implica, em primeiro lugar, que, diante da lei "x", toda e qualquer pessoa que se enquadre na hipótese legalmente descrita ficará sujeita ao mandamento legal*

⁹³ CANOTILHO. José Joaquim Gomes. op. cit., p. 457.

⁹⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** n. 2014.073543-6, p. 8.

conservadas pelo Poder Público, o que não é o caso, uma vez que a finalidade da Lei 185 de Bombinhas, é a proteção, preservação e conservação do meio ambiente no Município de Bombinhas (art. 2º).

O tributo, portanto, é uma taxa, de polícia, a qual limita a liberdade ou propriedade do indivíduo, neste caso, a liberdade de ir e vir, sem qualquer contraprestação estatal, ou seja, foi instituída uma taxa sem um dos requisitos da taxa. Ademais, a Constituição vedou ao Poder Público instituir tributos que limitem o tráfego de pessoas ou bens, com a única e especial exceção que é o pedágio. Logo, a Lei ao instituir uma taxa – não um pedágio – que limite o tráfego de pessoas para angariar fundos para a preservação ambiental viola este princípio tão significativo.

Ainda no equivocado art. 2, ao estabelecer a incidência da taxa aos veículos, observa-se o ferimento ao princípio da igualdade e ao princípio da proporcionalidade/proibição do excesso, pois não considera-se a quantidade de pessoas no seu interior, mas sim apenas o veículo, não importando o tempo que o veículo transitará e permanecerá no território de Bombinhas.

Os art. 3º traz uma base de cálculo bastante genérica com um custo estimado da atividade administrativa, mas não sinaliza qual atividade é essa. A lei pontua, porém, no art. 7º que a aplicação da taxa será nas despesas do custeio administrativo, infraestrutura ambiental, limpeza pública, saneamento e preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, o que possivelmente faz pensar que estas seriam as atividades administrativas.

Todavia, se institui-se uma taxa para preservação ambiental: a) a taxa deveria ser cobrada de quem adentre a este “meio ambiente” que merece ter a sua proteção, preservação e conservação assegurada, e não em todo o território do município, porquanto Bombinhas não tem 100% do seu território destinado à áreas ambientais de caráter especial; b) a taxa deveria ter como finalidade, de fato, a aplicação dos recursos financeiros nessas áreas e não, como bem frisaram os representantes do Ministério Público Estadual, para subsidiar serviços públicos genéricos.

Importante ressaltar ainda que o art. 3º delimita um período do ano no qual a taxa será cobrada. Se o mesmo ato for feito em tempo diverso, não se cobrará. Inicialmente, ululante esta disposição, já que novamente viola o princípio da igualdade, pois em nada difere um veículo ter supostamente degradado o ambiente no dia 15 ou 16 de abril, a suposta degradação já teria ocorrido, porém por determinação legislativa, sem nenhum respaldo jurídico, apenas será devidamente cobrado o ato relativo ao dia 15 de abril.

2.3 Lei ordinária n. 1.407 de 2014

A Lei n. 1.407 é a responsável por regulamentar a Lei 185 de Bombinhas. Nesta norma, de maior importância são os arts. 3º e 6º.

Consoante matéria veiculada em jornal de grande circulação, inclusive de alcance nacional, foram instalados radares com sistema eletrônico para efetuar a leitura de placas dos veículos nas ruas da cidade de Bombinhas para assim haver a cobrança.⁹⁵ Tal instrumento de identificação está previsto no art. 3º da Lei n. 1.407:

Art. 3º O Poder Executivo Municipal implantará sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo e processamento administrativo até sua quitação que deverá ocorrer até o momento da saída do veículo do perímetro municipal.
Parágrafo Único - Caso não seja realizado o pagamento previsto no caput deste artigo caberá ao Poder Executivo Municipal proceder sua cobrança e posterior inscrição em dívida ativa conforme procedimento definido no Código Tributário Municipal.

Após a identificação, o contribuinte deve pagar o gravame em locais cadastrados, ou então via internet, em um endereço do *site* da prefeitura municipal.

O art. 6º discorre sobre a possibilidade de o veículo sair do município e regressar em um prazo de 24h, sem a necessidade de adimplir novamente a taxa:

Art. 6º O veículo poderá entrar e sair do Município durante o período de 24 horas contados do lançamento da taxa, findo o período será emitida nova taxa quando do ingresso ao Município.

Em uma primeira análise, este artigo concede uma benesse. No entanto, é uma benesse sobre um tributo inconstitucional, pois este limita o direito de circulação, assim sendo, não é benesse alguma, apenas livre exercício do direito. Superado isso, ainda aplica tratamento diferenciado, e não há lógica nisso. Explica-se. Na regra, o tempo não é considerado, conforme analisado, não importa se o veículo permanece por 1 ou 2 dias no Município, o montante cobrado é o mesmo, mas nessa suposta aparente benesse, o tempo passa a ser considerado.

⁹⁵ G1 SC. Taxa ambiental de Bombinhas sofre reajuste a partir desta sexta (1º). [Internet]. Rio de Janeiro: Globo Comunicação e Participações S.A. [atualizado em 01/01/2016; citado em 09/05/2015]. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/01/taxa-ambiental-de-bombinhas-sofre-reajuste-partir-desta-sexta-1.html>

3 A INCONSTITUCIONALIDADE DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

O escopo do presente capítulo é analisar a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face das leis referentes à taxa de preservação ambiental e de sua regulamentadora, ambas do Município de Bombinhas.

3.1 Análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6

Ao analisar as irregularidades jurídicas contidas na lei que instituiu a Taxa de Preservação Ambiental, bem como naquela que a regulamentou, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, no exercício de suas atribuições como fiscal da lei, aforou Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Tal Adin recebeu o n. 2014.073543-6, o qual posteriormente foi modificado para o n. 91538542720148240000 devido às mudanças de sistemática interna do Tribunal.

3.1.1 Exordial

Distribuída ao Relator na data de 16/10/2014, a exordial ataca os artigos 3º, 6º e 7º da Lei Complementar n. 185/2013 e os artigos 2º, 3º e 6º da Lei n. 1.407/2014.

Recordando, na Lei 185/2013: o art. 3ª refere-se à base de cálculo, tendo custo estimado na atividade administrativa em função da degradação ambiental; enquanto o art. 6º concerne às exceções, aos veículos sobre os quais não incide a taxa de preservação ambiental); e, por fim, o art. 7º dispõe sobre a destinação dos valores obtidos através da taxa, os quais deverão ter por fim as despesas com infraestrutura ambiental, preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento. Na Lei 1.407/2014: o art. 2º dispõe o momento do fato gerador, qual seja, o ingresso do veículo na jurisdição municipal de Bombinhas através de identificação e registro que resultará no lançamento da cobrança de acordo com o art. 5º da lei complementar n. 185/2013; o art. 3º esclarece que o executivo municipal implementará sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo e processamento administrativo até sua quitação que deverá ocorrer até o momento da saída do veículo do perímetro municipal; e o art. 6º dispõe que no prazo de

24 horas do lançamento da taxa, o veículo tem a possibilidade de sair e retornar a Bombinhas sem ser obrigado a adimplir novamente.

O Parquet traz à tona inicialmente o princípio da legalidade, expresso no ordenamento jurídico brasileiro através do inciso I, do art. 150 da Constituição, sendo reprisado no art. 128 na Constituição Estadual. Conforme já visto, tal princípio impõe que a criação ou majoração de tributos apenas pode se dar por lei em sentido estrito. Asseverou, dessa forma, que o princípio em tela foi levado em consideração já que foi criado por lei complementar, a qual possui requisitos mais rígidos do que lei ordinária. Por fim, afirma que conquanto as leis terem sido feitas por procedimentos diversos, quais sejam, complementar e ordinário, estão em mesmo grau de hierarquia, pois a regulamentadora, 1407/2014, trata de elementos essenciais para a instituição da exação.⁹⁶

Continua, alegando que os artigos 3º e 7º da Lei Complementar 185/2013 e 2º, 3º e 6º da Lei 1.407/2014 violam o art. 125, II da Constituição de Santa Catarina, pois a exação cobrada não configura taxa. Preceitua o art. 125, II: “*Estado de Santa Catarina e seus municípios tem competência para instituir [...] II – taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição*”. Ademais, o Órgão Ministerial afirma que a cobrança da taxa deve estar vinculada a uma atividade estatal referida ao contribuinte, em decorrência de um serviço público prestado ou colocado a sua disposição, sendo que, deste modo, a base de cálculo das taxas necessariamente deve corresponder, de modo proporcional, ao custo da atuação do Estado, norma esta disposta no art. 125, §4º da Constituição Estadual.

Com efeito, adianta que o art. 2º da lei 185/2013 por si só não é inconstitucional, contudo o texto não define a quais atos fiscalizatórios direcionados ao contribuinte são motivo da cobrança do gravame. Deste modo, sustenta o Ministério Público que há omissão na redação do artigo quanto à especificar os atos do poder de polícia, ou seja, para ele, o Município de Bombinhas não realiza atos fiscalizatórios capazes de ensejar a cobrança da taxa, pois o fato gerador se dá com a entrada dos veículos na jurisdição bombinense.

Trazendo à tona jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁹⁷, na qual assevera que “*a regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da*

⁹⁶ SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6. p. 4

⁹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 588322. Relator (a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno julgado em 16/06/2010.

taxa”, o *Parquet* continua a inicial, fundamentando que a Administração deve especificar quais atos administrativos justificam a cobrança da exação.

Acerca da base de cálculo do artigo 3º da Lei Complementar Municipal é afirmado que esta não é calculada tendo por base atuação estatal específica, mas sim considera-se eventuais prejuízos causados ao meio ambiente, decorrentes do trânsito de veículos, o que comprova a inexistência de atos fiscalizatórios. Corroborando o seu ponto, apresenta acórdão do RE 554951, no qual o Ministro Dias Toffoli afirma que “*as taxas comprometem-se tão somente com o custo do serviço específico e divisível que as motiva, ou com a atividade de polícia desenvolvida*”. Logo, concluiu que a taxa de preservação ambiental não tem por fim custear despesas administrativas com os atos exercidos pelo poder de polícia, mas sim auxiliar a prestação de serviços públicos genéricos, os quais apenas podem ser cobrados por meio de impostos.

Destinam-se, de fato, ao serviço público geral e indivisível, ausentes, portanto, os requisitos constitucionais que autorizam a instituição de taxas, nos termos do art. 145, II da CF e 128, II da Constituição de Santa Catarina. Situação semelhante, aponta o Ministério Público, verifica-se no art. 2º, 3º e 6º da Lei 1.407 que afirma que o lançamento da Taxa acontece quando se adentra no município de Bombinhas. É efetuado por meio de sistema eletrônico de identificação e registro de veículos, sendo que há aquela “benesse” de o veículo poder sair e entrar novamente ao Município em um prazo de 24h, de modo que, passado esse prazo, será emitida nova taxa quando do reingresso.

Por todo esse exposto, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina argumenta que os arts. 3º e 7º da Lei Complementar n. 185/2013 e os artigos 2º, 3º e 6º da Lei 1.407/2014 são inconstitucionais, ofendendo o art. 125, inciso II da Constituição Estadual, porquanto a Taxa de Preservação Ambiental não possui os requisitos constitucionais de taxa.

Em sua peça, embasa também que os artigos 2º, 3º, 6º da Lei 1.407/2014 violam também o art. 128 da Constituição Estadual, do mesmo modo que ferem o art. 150, inciso V da Constituição Federal, preceito que destina-se a defender o direito fundamental à livre locomoção no território nacional. Ambas as redações são praticamente as mesmas, veja-se:

Art. 150 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

Art. 128 Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e a seus Municípios:

[...]

V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou de bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, excluída a cobrança de preço pela utilização de vias conservadas pelo Estado.

Salienta o Ministério Público que os êxitos pretendidos pelas Constituições, federal e estadual, são o direito de ir e vir dentro do território nacional, a liberdade de comércio e o princípio federativo, em contraponto ao tratamento discriminatório entre pessoas ou bens de acordo com a origem ou destino. Isto posto, a taxa seria inconstitucional, pois condiciona ao deslocamento de limites territoriais, em um determinado período, de 15 de novembro a 15 de abril, inexistindo a prestação de serviço divisível ou específico ou exercício de poder de polícia.

Segundo o Órgão Ministerial, os arts. 3º e 6º da Lei Complementar 183/2013, tratam desigualmente aqueles em uma mesma situação. Inicialmente porque conforme dicção do art. 3º a taxa apenas é cobrada no período compreendido entre 15 de novembro a 15 de abril do exercício posterior. Além disso, há a exclusão da incidência dos veículos registrados no município de Bombinhas e aqueles cuja propriedade são de moradores e visitantes que possuem imóveis neste Município, além de automóveis que ingressem na cidade para realizar determinados serviços, consoante dispõe o art. 6º.

Tal situação, no entendimento ministerial, desafia o princípio da isonomia tributária, instituído nos arts. 150, II da Constituição Federal e 128, II da Constituição Estadual. Nesta seara, a possibilidade de tratamento diferenciado existe, desde que haja lógica que relacione o fator da possível discriminação com a finalidade da medida, devendo este tratamento coincidir com as bases constitucionais, situação não visualizada no caso em apreço, segundo o *Parquet*. Por conseguinte, os arts. 3º e 6º vão de encontro ao ordenamento constitucional, uma vez que não correlacionam a finalidade hipotética da norma, a fiscalização do trânsito de veículos em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente, porquanto inexistente justificção para a desigualdade.

Adiante, o *Parquet* discorre acerca da inconstitucionalidade por arrastamento de todos os outros dispositivos da Lei Complementar n. 185/2013 e da Lei n. 1.407/2014.

Considerando que os artigos 3º, 6º e 7º da Lei Complementar n. 185/2013 e os artigos 2º, 3º e 6º da Lei n. 1.407/2014 preceituam essencialidades para a instituição da taxa de preservação ambiental e são inconstitucionais, não há motivo para que posteriormente

declarados inconstitucionais os outros dispositivos dessas mesmas leis sejam mantidos de forma incólume. Colaciona assim lição de Gilmar Ferreira Mendes⁹⁸:

A dependência ou interdependência normativa entre os dispositivos de uma lei pode justificar a extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos constitucionais mesmo nos casos em que estes não estejam incluídos no pedido inicial da ação. É o que a doutrina denomina de declaração de inconstitucionalidade consequente ou por arrastamento.

Portanto, pugna também pela inconstitucionalidade dos demais artigos da Lei Complementar n. 185/2013 e da Lei n. 1.407/2014, haja vista a dependência que possuem com os artigos que ferem a Constituição Estadual.

O último tópico da fundamentação versa sobre a concessão da medida cautelar. Discrimina os dois requisitos para a concessão da medida cautelar, quais sejam, *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. O *fumus boni juris* foi relatado durante toda a inicial, enquanto que o *periculum in mora* encontra-se: a) na imposição do pagamento do ônus, viciado com inconstitucionalidade, ao proprietário de veículo que adentrar o Município de Bombinhas a partir do dia 15 de novembro, obstruindo a liberdade de locomoção e, b) na possibilidade de o Município de Bombinhas realizar despesas desnecessárias na implantação de sistema eletrônico com o intuito de identificar e registrar os veículos, sendo que, posteriormente, tais prejuízos recairiam de alguma forma sobre os próprios habitantes de Bombinhas.

Apresentados os fatos e os fundamentos, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, passou aos requerimentos, quais sejam: a) a suspensão, em caráter cautelar, dos artigos 3º, 6º e 7º da Lei Complementar n. 185/2013 e dos artigos 2º, 3º e 6º da Lei n. 1.407/2014; b) obtenção de informações de quem emanou as leis impugnadas; c) citação do Município de Bombinhas e intimação da Procuradoria-Geral de Justiça; d) a procedência do pedido, declarando a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 6º e 7º da Lei Complementar n. 185/2013 e dos artigos 2º, 3º e 6º da Lei n. 1.407/2014, ambas de Bombinhas, bem como, por arrastamento, dos outros dispositivos das mencionadas leis, haja vista a violação aos artigos 125, inciso II, e 128, incisos II e V, da Constituição estadual, que possuem normativas idênticas àquelas contidas nos artigos 145, inciso II, e 150, incisos II e V, da Constituição Federal.

3.1.2 Voto do Relator designado, Desembargador João Henrique Blasi

⁹⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira e COELHO, Inocêncio Martires. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1183 apud TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6. p. 16

No dia 5 de novembro de 2014, os Desembargadores do Tribunal de Justiça de Santa Catarina se reuniram na sessão do Órgão Especial para votar a medida cautelar referente à causa. Ao final, abriu-se vista a um dos Desembargadores, sendo que 4 julgadores já haviam proferido seu voto. A situação até então era a seguinte: 3 votos favoráveis à concessão da cautelar, inclusive o do relator Desembargador Moacyr de Moraes Lima Filho, e 1 voto contrário à concessão da cautelar.

Posteriormente, em 03 dezembro de 2014, o processo foi pautado novamente, sendo que os votos se reverteram, em resultado final de 11 votos contrários à concessão cautelar e 6 votos favoráveis à concessão, motivo pelo qual foi designado novo relator, João Henrique Blasi. Examina-se, a seguir, o acórdão do eminente Desembargador.

Devidamente relatado o caso, o Desembargador João Henrique Blasi salienta que o foco do julgamento é a análise cautelar. Inicia seu voto afirmando não vislumbrar mácula pelo tributo incidir apenas durante a temporada de verão, pois é neste período que o Município de Bombinhas está com muitos veículos em sua jurisdição, o que acaba por potencializar a degradação ambiental. Por isso, exige um trabalho maior do Poder Público para preservar o meio ambiente.

Discorda-se desse entendimento, pois a ideia por si só já começa equivocada, o tributo possui uma finalidade, preservar o meio ambiente, de modo que, no presente caso, há uma seletividade de prazo para essa preservação, o que vai de encontro às normas constitucionais, pois a preservação do meio ambiente deveria, ao menos em tese, ser realizada em todos os dias do ano.

O relator designado continua a sua fundamentação, não acolhendo a ideia de que a espécie tributária, taxa, não é aplicável na hipótese. Colaciona jurisprudência do Tribunal de São Paulo para enfatizar seu posicionamento, concernente à Taxa de Preservação Ambiental criada no município paulista de Ilhabela.

Embora o Desembargador Blasi tenha afirmado que as situações de Bombinhas/SC e Ilhabela/SP são deveras similares, não é o que parece. Apenas pelo fato de Bombinhas possuir vias terrestres ligando-a com os demais municípios e o Município de Ilhabela ser abrangido por ilhas, não possuindo qualquer conexão por vias terrestres com os outros Municípios, caracteriza uma diferença bastante significativa.

Esclarece que não há afronta à isonomia pelo fato de a lei excluir da cobrança do tributo certas divisões, mantendo a cobrança apenas para os geradores de degradação ambiental durante a temporada de verão. Afirma, ademais, que as hipóteses de não-incidência estão explicitadas, não contrariando a isonomia.

Arrematando sua argumentação, apresenta as suas considerações sobre a temática, já exteriorizadas na sessão do dia 05/11/2014, sendo as principais: **a)** sociedade brasileira possui reservas ao aumento da carga tributária, porquanto o Brasil tem uma das mais altas do mundo; **b)** o legislador deve estar atento às alterações quanto às modificações cotidianas; **c)** as características geográficas de Bombinhas, afirmando que um Município desse porte não tem como comportar à demanda amplamente superior de indivíduos registrada no verão; **d)** a instituição da taxa de preservação ambiental caracteriza uma medida extremada, todavia, a situação caótica visualizada durante o verão no Município também o é, esta lei, portanto, é uma tentativa de preservar o direito intergeracional, a preservação do meio ambiente; **e)** a taxa de preservação ambiental é, na verdade, um espécie de pedágio, de modo que doutrina e jurisprudência não pacificaram ainda sua natureza jurídica, enquanto alguns defendem que se trata de um tributo do gênero taxa, outros afirmam ser tarifa; **f)** o pedágio “intramunicipal” é utilizado em urbes importantes como Londres e em Cingapura, e no Brasil, na cidade de São Paulo há estudos avançados para a sua implantação; **g)** o princípio da isonomia afirma que deve-se tratar igual os iguais e desigualmente os desiguais, os munícipes de bombinhas contribuem com a receita municipal através do pagamento do IPTU, ISS e demais impostos, enquanto que os visitantes não pagam; **h)** a lei que instituiu e regulamentou passou a vigor com presunção de legitimidade e constitucionalidade, tendo Bombinhas adotado medidas para concretizar o que estava descrito na norma e por esta razão implantou o sistema em valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), assim, caso seja concedida a medida cautelar, o Município terá que arcar com este valor perdido; **i)** o Ministério Público entrou com a Adin tão tardiamente, “aos 45 minutos do segundo tempo”, na iminência da cobrança; **j)** o *periculum in mora* está em favor do erário municipal, considerando os pontos “h” e “i”.

Determinadas considerações devem ser feitas acerca dos entendimentos que embasaram o voto do nobre Desembargador.

Os pontos “a”, “b” e “c” são relacionados de forma mais íntima, devendo ser tratados conjuntamente. A sociedade brasileira, de fato, tem grande razão ao reclamar da *alta carga tributária* verificada no país, principalmente tendo em vista os serviços que são prestados pelo Estado para a população, na maior parte das vezes, com uma qualidade bastante questionável e uma demora visível, não esquecendo que em não raras as vezes, tais serviços são oferecidos em número inferior à demanda. O Estado, em sentido amplo, não tem capacidade para atuar em determinadas áreas, mesmo assim, a Constituição ordena-o que faça. Realizando tais serviços de forma não satisfatória e com a *alta carga tributária*

existente, a população possui ressalvas quanto à majoração ou criação de novos tributos, haja vista que a contraprestação, na maioria das vezes, não é oferecida de modo adequado.

O legislador deve analisar os fatos sociais para, concatenando suas ideias, apresentar suas propostas, visando a melhora da vida da sociedade da qual faça parte, contudo, o produto de seu trabalho, ou seja, as leis, não podem privar ou ferir direito de outrem, aqueles que não habitem a sua competência.

Além disso, como visto no item “c”, não é culpa do contribuinte que o Município não tenha condições de comportar a demanda superior dos indivíduos que lá transitam durante o verão, os visitantes pagam os mesmos tributos dos residentes de Bombinhas, embora em local diverso. Deste modo, principalmente da forma como está sendo arrecadada, o visitante não pode carregar este estigma, que lhe compete adimplir mais um gravame, inconstitucional, devido à sistemática brasileira burocrata, centralizadora e ultrapassada.

No ponto “e”, o Desembargador cometeu um equívoco, afirmando que a taxa de preservação ambiental é, na verdade, um pedágio. Por tratar de questão correlata, qual seja, exemplos de Londres, Cingapura e São Paulo, o ponto “f” merece exame em conjunto.

Conforme visto no capítulo 1 e 2 deste trabalho, a princípio, sob o aspecto material, a taxa de preservação ambiental pode parecer um pedágio. Motivos não faltam, a forma pela qual o ônus vem sendo cobrado: por meio de veículos (x) que adentram o Município de Bombinhas (y). Essa situação claramente remete ao pedágio, embora não haja cancelas, mas sim sistema eletrônico de registro e identificação dos veículos para posterior pagamento.

Porém, como há muito sabido, o pedágio somente pode ser cobrado com única e exclusiva destinação: a manutenção e conservação de vias mantidas pelo Poder Público. Está disposto na Constituição de forma clara, artigo 150, V, e a doutrina é pacífica quanto a isso. Por exemplo, é defeso ao Poder Público cobrar pedágio com a finalidade de construir escolas, aumentar o efetivo policial ou até mesmo preservar o meio ambiente.

Malgrado possa ser considerada uma situação extrema, não dá ao legislador o direito de deturpar o instituto conhecido como pedágio.

Exemplos de Londres e Cingapura são citados no voto, como pedágio “intramunicipal” para corroborar a perspectiva do julgador. Tais localidades não foram objetos de estudo deste trabalho, mas algo que precisa ser afirmado é que são urbes estrangeiras, não inseridas no contexto brasileiro, portanto, não sujeitas às regras previstas na nossa Constituição. Por fim, acerca do caso de São Paulo, bastante oportuna a situação, inserida no contexto brasileiro: governo oferece incentivos à aquisição de veículos, não

investindo em infraestrutura de forma satisfatória, seja na criação de novas vias ou na melhoria das já existentes, ou mesmo na sua omissão de implantar outros modais de transportes coletivos, e quando a situação chega a um nível caótico, recorre a institutos jurídicos, deturpando-os, para restringir a circulação dos veículos que outrora ajudou a adquirir a fim de não ter o ônus de investir na infraestrutura necessária. Tal situação recai, mais uma vez, sobre o contribuinte, que infelizmente, caso seja chancelado pelo legislativo e judiciário, terá que arcar com mais esse ônus.

No ponto “g”, o Desembargador discorre sobre o princípio da isonomia, afirmando que o tratamento desigual, neste caso, é justo, pois os habitantes de Bombinhas contribuem para o erário municipal, enquanto os visitantes não o fazem. Ora, os visitantes contribuem tanto para o erário municipal quanto os munícipes do Município de Bombinhas, a diferença é que os visitantes o fazem na cidade onde residem e os habitantes de Bombinhas fazem em seu próprio município. Fazer um visitante adimplir essa taxa caracteriza uma taxa de turismo e não de preservação ambiental.

Referente aos itens “h” e “j”, passado todo esse tempo desde o início da cobrança da exação, acredita-se que o Município já tenha conseguido restituir os R\$ 300.00,00 (trezentos mil reais) investidos para a implementação do sistema de registro e identificação dos veículos, já que consoante matéria de veículo informativo de grande circulação, nas primeiras 24 horas da cobrança no ano de 2015, foram arrecadados o montante de R\$ 29.500,00 (vinte e nove mil e quinhentos reais).⁹⁹

Deste modo, por todos as considerações feitas ao entendimento do nobre Desembargador, acredita-se que a não concessão da medida cautelar foi um equívoco, tendo por conseguinte, causado prejuízos às pessoas que queriam ou necessitariam se dirigir até o território bombinense.

3.1.3 Voto do Relator originário, Desembargador Moacyr de Moraes Lima Filho

Relata-se a seguir, os principais pontos do voto vencido do Relator originário, Moacyr de Moraes Lima Filho.

O íncrito julgador divergiu da maioria por entender que estavam presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar.

⁹⁹ <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/11/pedagio-de-bombinhas-arrecada-r-295-mil-no-primeiro-dia-de-cobranca.html> Acesso em 07/06/2016.

Sobre o *fumus boni juris*, o Desembargador Moacyr verificou a violação ao princípio que veda a limitação do tráfego de pessoas ou bens, disposto no art. 128, V, da Constituição de Santa Catarina. Acolhe o entendimento Ministerial, no sentido de que a limitação ao tráfego de pessoas ou de bens apenas é autorizada por meio de pedágio. Afirma ainda sobre a possibilidade da liberdade de locomoção ser atingida de modo reflexo, o que verifica-se no caso em apreço, pois mesmo não existindo uma barreira física impedindo as pessoas de adentrarem ao Município de Bombinhas, há a barreira psicológica e mental abarcadas no valor de R\$ 20,00 (vinte reais), na época, cobrado dos visitantes.

Dessarte, o Município estaria selecionando, por via oblíqua, quais os visitantes adentrariam em seu território, pois pessoas menos abonadas financeiramente teriam no referido valor esta limitação.

Compreende o relator originário que a redação do art. 6º da Lei 1.407/2014 é precária: “o veículo poderá entrar e sair do Município durante o período de 24 horas contados do lançamento da taxa, findo o período será emitida nova taxa quando do ingresso ao Município”. Segundo ele, há interpretação dúbia, confrontando o princípio da liberdade de tráfego de pessoas ou bens, bem como violando o princípio da tipicidade tributária. Apresenta lição de Roque Antônio Carazza¹⁰⁰:

Os elementos integrantes do tipo tributário devem ser formulados na lei de modo tão preciso e determinado, que o aplicador não tenha como introduzir critérios subjetivos de apreciação, que poderiam afetar, como já escrevemos, a segurança jurídica dos contribuintes, comprometendo-lhes a capacidade de previsão objetiva de seus direitos e deveres. (Curso de Direito Constitucional Tributário. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 388).

A primeira interpretação que pode ser feita é alguém que passe por 15 dias no final do ano em Bombinhas, teria que despender R\$ 307,00 (trezentos e sete reais), na época quase meio salário mínimo, para adimplir a taxa de preservação ambiental.

De outro norte, a interpretação seria no sentido de que a entrada e permanência no Município, independe do número de dias, sendo cobrada apenas uma vez. Aqueles não detentores de imóvel no Município ou que não se hospedem em hotéis ou pousadas seriam os prejudicados, pois devem adimplir o valor de R\$ 20,00 (vinte reais), na época, por um único dia, enquanto que outros que permanecerem por período superior irão contribuir com o mesmo montante.

¹⁰⁰ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6. p. 63

Na segunda interpretação, vislumbra o ilustre Desembargador o pretexto de proteção ao meio ambiente, todavia o seu real motivo seria barrar as pessoas de poucas posses. Ademais, essa interpretação fica ainda mais evidente, uma vez que proprietários de veículos aquáticos que ali aportarem não estão sujeitos à cobrança da taxa de preservação ambiental, sendo notório que essas espécies de veículos têm a possibilidade de poluir tanto ou até mais do que veículos terrestres.

Acredita o Desembargador que enquanto alguns menos favorecidos economicamente ficariam impedidos de escolher Bombinhas como destino turístico, outros buscariam alguma medida de transgredir o sistema, tais como, deixar o carro em cidades vizinhas e entrar em veículos coletivos ou com carros registrados em Bombinhas, o que retiraria a eficácia da norma.

Ressalta também que o art. 10 da Lei n. 7.661/88 assevera que “*as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar [...]*”. Bombinhas possui belas praias e recebe muitos turistas, principalmente no período em que se propõe a cobrança da taxa de preservação ambiental, dessa forma, taxar a entrada no Município de Bombinhas corresponde ao adimplemento para ter acesso as suas praias e sendo assim, o Desembargador Moacyr entende que a medida não corresponde à finalidade de preservação do meio ambiente, possuindo sim caráter seletivo, discriminatório e arrecadatório.

Concernente à proporcionalidade, o insigne Magistrado compreende desarrazoada a exação, uma vez que mesmo objetivando a preservação do meio ambiente, estipula um curto período para tal, de novembro a abril, portanto cinco meses, deixando o restante do ano sem a referida proteção.

Exemplifica para melhor entendimento, uma família que por meio de automóvel passe cinco dias no mês de dezembro em Bombinhas, terá que adimplir R\$ 100,00 (cem reais), na época. Todavia, se essa mesma família, chegar no dia 16 de abril e permanecer até 14 de novembro, nada pagará. Posto isso, não há lógica considerar que este ente familiar seja considerado “degradador” apenas no período estipulado, sendo este mais um indício de que o intuito da lei não é a proteção ambiental, mas apenas a redução do número de carros que trafegam por suas vias na temporada de verão.

Do corpo do referido voto vencido:

Trata-se, no íntimo, de uma lei discriminatória, porém mascarada de protetora do meio ambiente.

Ao invés de visar a proteger a natureza o ano todo e em todas as suas dimensões – terrestres e marítimas –, apenas quer combater, na temporada de verão, aquele turista que vão à praia com a família para passar somente um dia e já leva consigo tudo o que entender necessário.

E continua sobre a real finalidade da lei:

Nesse contexto, consigna-se que o Poder Público não pode, a pretexto de otimizar o trânsito do local – minimizando o problema das filas que se formam na alta temporada –, em razão da falta de planejamento urbano, onerar os cidadãos visitantes com uma suposta “taxa de proteção ambiental”.

Por certo, há um objetivo declarado – proteção ao meio ambiente – e um objeto real – diminuir as filas e selecionar turistas.

Sintetiza este tópico, sinalizando que a lei é inadequada, pois há outros meios menos gravosos para que se atinja o objetivo pretendido: multa pelos efetivos agressores, implantação de lixeiras e contratação de garis.

Quanto à afronta ao conceito constitucional e legal de taxa, o Desembargador Moacyr afirma a lei é omissa quanto quais atos são inerentes ao exercício do poder de polícia, outro indício de que o Município não realiza atos que ensejam a cobrança. Assim, a tributação tem como base o ingresso do veículo no Município de Bombinhas. Ademais, além de não ter descrito quais atos fiscalizatórios dão azo à cobrança, também não são mencionados qual órgão é responsável por essa fiscalização, bem como a forma que se daria essa fiscalização.

Dessa forma, não existindo conduta do Estado, mas sim do contribuinte, a exação está longe dos requisitos legais da taxa, pois seu cálculo é feito em circunstância fora da esfera de atividade estatal.

Segundo o Desembargador Moacyr, a base de cálculo também contém vícios, pois quando a lei diz em “*custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental*”, está afirmando uma quantia que não pode ser individualizada, pois é eventual e futura, estimando a despesa com limpeza pública e ações de saneamento. Essas finalidades tratam de serviços indivisíveis.

Há também o fato de que deve haver correlação entre o valor da taxa e o serviço prestado ou à fiscalização pelo poder de polícia. Na Lei examinada afirma-se que os recursos serão aplicados, dentre outros, na limpeza pública e ações de saneamento. Tais serviços estão ligados à coletividade em geral, o que desconfigura o conceito de taxas, já que se destinam a serviços públicos indivisíveis. Este apenas podem ser cobrados através de impostos, conforme jurisprudência do Egrégio Tribunal de Santa Catarina (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2008.081463-0, de Timbó, rel. Des. César Abreu, j. em 15/9/2010; Apelação Cível n.

2006.045336-4, da Capital, rel. Des. Jaime Ramos, j. em 13/2/2007; Apelação Cível n. 2000.020239-8, da Capital, rel. Des. Newton Trisotto, j. em 27/5/2002).

Frisa ainda o Desembargador Moacyr que o princípio da tipicidade tributária não foi considerado, pois não foi previsto o modo de fiscalização, nem mesmo a forma individual de cobrança do valor atribuído a cada contribuinte, sendo inconstitucional, portanto. O próprio Município confirma, na peça dos memoriais, que a redação dos dispositivos “pode ter gerado dúvidas”, quanto à hipótese de incidência.

O Magistrado ainda apresentou jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que considerou inconstitucional a “Taxa de Fomento ao Turismo”¹⁰¹ instituída em Florianópolis pela Lei Municipal n. 3.297/89. Do corpo desse acórdão verifica-se a passagem a seguir, bastante similar ao caso aqui analisado:

Do cotejo entre a norma acima transladada e as lições colacionadas extrai-se a conclusão de que o fato gerador da taxa de fomento ao turismo não corresponde a um preexistente serviço público específico ou divisível, como quer o art. 145, II da Carta Magna. Ao contrário, os serviços a que aludem os incisos, I, III e IV, primeira parte, do parágrafo 1º, da Lei Municipal n. 3.297, de 29.11.89, são genéricos, próprios do Estado, não permitindo, ipso facto, a exigência da exação.

Outro aspecto que o Desembargador Moacyr traz à tona é o sancionatório, pois do texto da Lei, observa-se a redação que de o valor será calculado com base na “*degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas*”. Concluiu, dessa forma, que a tributação incidirá sobre atos ilícitos, violando o conceito de tributo, delineado no art. 3º do CTN: “*Tributo é toda prestação pecuniária [...] que não constitua sanção de ato ilícito, [...]*”.

Para o emérito Desembargador a lei também fere o princípio da isonomia, pois confere tratamento diferenciado entre contribuintes de situação idêntica, já que os veículos devidamente registrados em Bombinhas causam o mesmo dano ambiental dos veículos de visitantes, enquanto transportes aquáticos como lanchas e barcos poluem o mesmo ou mais do que os veículos terrestres, ocorrendo dessa forma violação do art. 128, II, da Constituição Catarinense.

Refletindo sobre o princípio da isonomia, quanto à desigualdade de tratamentos, percebe que embora na Lei que instituiu a taxa de preservação ambiental tenha isenção aos residentes do município de Porto Belo, uma lei posterior n. 195 excluiu essa isenção, tornando a hipótese ainda mais aberta, restringindo ainda mais as benesses.

Muito didaticamente o Desembargador organizou um esquema comparando a redação original de várias disposições, com as disposições de leis posteriores, indagando-se

¹⁰¹ ADI n. 28 – 1998-065883-7 -, rel. Des. Nestor Silveira, j. em 3/8/1994.

de possíveis problemas, chegou a conclusão de que as benesses foram limitadas ou banidas posteriormente.

Vislumbrou o *periculum in mora*, pois o gravame seria cobrado no prazo de 10 dias, sendo que se a lei não fosse imediatamente suspensa, sendo posteriormente declarada inconstitucional, os contribuintes requereriam a repetição do indébito, ocasionando muitos transtornos à Administração, de modo que o prejuízo seria arcado, no futuro, sobre os próprios residentes de Bombinhas.

Por todas as razões expostas, o Desembargador Moacyr de Moraes Lima Filho votou pela concessão da medida cautelar, a fim de suspender a eficácia da Lei Complementar n. 185/2014 e da Lei n. 1.407/2014, até o julgamento de mérito.

3.1.4 Informações da Câmara de Vereadores, Prefeita de Bombinhas e a defesa do Município de Bombinhas

Após o julgamento da medida cautelar, a Prefeita Municipal e o Presidente da Câmara de Vereadores de Bombinhas foram notificados para prestarem informações, a Procuradoria-Geral do Município foi intimada para apresentar defesa da norma, bem como a Procuradoria-Geral de Justiça recebeu vista dos autos.

A Câmara de Vereadores Municipal e a Prefeita Municipal apresentaram informações, as quais direta ou indiretamente estão contidas na defesa do Município.

Informa a Câmara de Vereadores que o grande número de pessoas no verão tem causado graves danos ao meio ambiente, e demais transtornos, mobilidade urbana, inclusive. Por esta razão, candidatos ao cargo de Chefe do Poder Executivo formularam pretensões com a finalidade de amenizar os danos causados pelo grande contingente. Afirma-se que tentaram realizar muitas ações para minimizar os danos, até aquele momento não verificaram grande eficácia.

Ademais, confirma-se que a proposta do “pedágio” ou “taxa” em Bombinhas não é nova, não tendo sido posta em prática antes devido a entraves de ordem social e tecnológica.

Menciona-se ainda a desnecessidade de discorrer sobre o sistema tributário nacional e sua distribuição, haja vista que a taxa de preservação ambiental foi instituída devido ao sistema não dispor de melhor forma para resolver os problemas do Município. Argumentam a impossibilidade de onerar os residentes com o custo da degradação provocada por aqueles que passam a temporada de verão na “pequena península”.

Alega-se que o processo e os procedimentos tomados para a aprovação da taxa de preservação ambiental estão em consonância aos princípios da administração pública, bem como todo o processo legislativo se deu de forma correta, Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Orgânica do Município de Bombinhas e, Decreto Legislativo n. 35/2001, no qual trata-se do regimento interno da Câmara de Vereadores.

Como dito, as informações da Chefe do Poder Executivo Municipal são semelhantes àquelas trazidas na defesa do Município de Bombinhas, motivo pelo qual apenas será relatada a defesa do Município.

Em sua defesa, o Ente Municipal apresenta questões geográficas, alegando que possui 3 unidades de conservação no seu território e um frágil patrimônio natural. Em defluência de suas belezas naturais, detém propensão para o setor turístico, recebendo grande contingente de visitantes no verão, o que acaba acarretando em insuficiência para exercer de maneira adequada o poder de polícia e a prestação de serviços públicos. Segundo a peça de defesa, a situação é resultado da combinação de certos elementos: volume excessivo de pessoas e veículos/pequeno espaço territorial e período de tempo.

Diante dessa situação, o Município resolveu criar a Taxa de Preservação Ambiental.

Alegada a ausência de violação aos artigos 145, inciso II, da Constituição federal e 125, inciso II da Constituição Estadual, pois é dever de todos defender e preservar o meio ambiente, consoante preceitua o artigo 225 da Constituição Federal.

Corroborada por Lei local, afirma que ao Poder Público Municipal incumbe as providências para que seja assegurada a efetividade do direito ao meio ambiente natural ecologicamente equilibrado. Defende, assim, que tem o dever de utilizar o poder de polícia, com o intuito de evitar ou reprimir o direito de propriedade, liberdade e atividades que possam, de algum modo, prejudicar o meio ambiente.

Quanto à hipótese de incidência, afirma-se que é o exercício do poder de polícia, em ações de proteção, preservação e conservação do meio ambiente, em decorrência da degradação causada pelas pessoas em excesso no prazo compreendido entre os dias 15 de novembro a 15 de abril. Alega também a escassa estrutura que possui na Fundação de Amparo ao Meio Ambiente de Bombinhas. Em redação bastante clara, assevera que a hipótese de incidência do tributo não é a entrada de veículos no território de Bombinhas, mas sim o exercício dentro do Município de ações que visem reduzir ou eliminar os danos ambientais.

Referente à destinação dos recursos, elenca-se algumas, dentre as quais, admissão e treinamento de fiscais e monitores ambientais; aquisição de veículos para exercício de fiscalização, instalação de postos avançados nas áreas a serem protegidas; delimitação das trilhas ecológicas, das unidades de conservação e áreas de preservação. Paralelamente, afirma que há a prestação de serviços públicos de saneamento, como limpeza das praias, áreas verdes, áreas de preservação permanente, instalação de banheiros químicos móveis nas praias e ruas.

Explica, oportunamente, que a base de cálculo foi calculada com base em cálculo estimado da Secretaria Municipal da Fazenda, levando em conta “*o custo a ser despendido pelo ente público nas atividades administrativas*”.

Trata-se aqui de um serviço público indivisível. As ações que visam reduzir ou eliminar os danos ambientais não estão na lei, pois não existem e todo e qualquer tipo de ação acarretará em dano ambiental, o que se deve buscar é a conciliação.

No que tange à liberdade de tráfego de pessoas ou bens, o Município de Bombinhas se defende, argumentando que não há violação a esse princípio porque não é exigido o prévio pagamento da taxa. Caso não seja adimplido o valor da taxa de preservação ambiental até a saída do veículo da jurisdição municipal, o veículo não ficará “trancado” no Município, devendo o ente responsável, fisco, efetuar a cobrança com posterior inscrição na dívida ativa.

A Municipalidade discorda também do voto do Desembargador Moacyr no que se refere à barreira psicológica quanto ao pagamento da taxa de R\$ 21,50 (vinte e um reais e cinquenta centavos) para veículos de pequeno porte ou R\$ 2,50 (dois reais e cinquenta centavos). Argumenta que por mais desprovido de finanças que alguém pode ser, caso tenha economizado durante o ano inteiro para passar férias no litoral, a pessoa terá os valores mencionados para pagar a taxa.

Arguida a ausência de violação aos artigos 19, 150, inciso II da Constituição Federal e 128, inciso II, da Constituição Estadual. Sobre o tratamento desigual, reforçasse o argumento de que os habitantes da urbe, 16.311 pessoas, que seriam os verdadeiros degradadores ambientais, mas o excesso de pessoas, ou seja, os turistas, que segundo o ente municipal chega a um número dez vezes maior do que os residentes. Os visitantes então, sobrecarregam o patrimônio natural, tornando-se necessária a medida a eles e excluindo os moradores locais.

Diz-se ser economicamente inviável, exigir dos munícipes a taxa de preservação ambiental pois já contribuem com os outros tributos municipais (IPTU e taxa de coleta de

lixo), ainda mais porque sofrem durante o verão com os visitantes e os transtornos que estes causam, tais como falta de água, trânsito caótico, lixo nas praias e ruas e depredação do meio ambiente.

Ora, frisa-se mais uma vez que este argumento não faz o menor sentido, pois não deve ser repassado ao visitante a incapacidade do Poder Público em prover de forma satisfatória todos os seus deveres.

A não incidência sobre outros tipos de veículos, aéreos e aquáticos, o Município destaca que não possui aeroporto e os veículos aquáticos são em número muito reduzido se comparado com o número de pessoas que chegam por veículos terrestres, inviabilizando a sua cobrança, pois teria que ter uma logística própria e adequada para esse fim.

Requeru, por fim, a improcedência da ADIn.

3.1.5 Parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça

Elaborou parecer a Procuradoria-Geral de Justiça.

Quanto ao aparente conflito entre o Sistema Tributário Constitucional e o Direito ao Meio Ambiente, ressalta que *“a Constituição não se resume à mera norma superiormente hierárquica às demais. Tem por função primordial estatuir a ordem político-constitucional do Estado, que ‘foi e continua sendo realizada através de um sistema de limites impostos àqueles que exercem o poder político’”*.¹⁰²

Elucida que a interpretação dada à norma jurídica constitucional deve ser conjunta e harmônica, não havendo pois, hierarquia de um direito constitucional sobre outro. De forma objetiva, o *Parquet* se posiciona contrário à adoção da taxa de preservação ambiental, porquanto na Constituição há outras medidas compatíveis para o mesmo objetivo, sem mitigar o direito fundamental do contribuinte, sobretudo, o direito à liberdade. Nesta seara, salienta que a criação ou majoração de tributos não é o único meio capaz de viabilizar os direitos constitucionais que compete ao ente público.

Cita como exemplo a imposição da Constituição à Administração Pública da atuação eficiente, tomando a adoção e efetiva execução do Plano Diretor de um Município, desenvolvendo a política de expansão urbana, restringindo a ocupação desordenada e os transtornos dela decorrentes.

¹⁰² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6. p. 123

Os visitantes pagam tributos ao Município quando alugam casas/hotéis para pernoitar, aumentam o comércio local e gozam de outros serviços, como restaurantes. Assim, o Município já é beneficiado e tais recursos devem ser revertidos em prol da população da cidade.

A instituição da taxa de preservação ambiental é desproporcional já que desnecessária para atingir a finalidade pretendida. Boa intenção não legislativa não é suficiente para afastar a inconstitucionalidade de norma que afronte o texto constitucional.

A Procuradoria-Geral de Justiça também concorda que a exigibilidade da taxa não contempla a hipótese do artigo 125, II, da Constituição Estadual, pois está disposto no referido artigo que a exigência de taxa se dará apenas “*em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.*”

Concluiu o *parquet* então que nem todas as atuações da Administração Pública dão ensejo à cobrança dessa espécie de exação, pois há a limitação quanto à instituição de taxas, admitidas àquelas nas quais o Estado faça uso do exercício de seu poder de polícia em razão de serviços públicos específicos e divisíveis.

Consoante entendimento afirmado na manifestação, a taxa de preservação ambiental necessariamente tinha que ter como fato gerador o exercício de polícia municipal no que tange à proteção, preservação e conservação do meio ambiente, tendo como base de cálculo o custo estimado da fiscalização, consoante o art. 2º da Lei n. 185/2013.

Todavia, não existe na taxa de preservação ambiental instituída a referibilidade da hipótese de incidência com o sujeito passivo, ou seja, o contribuinte, pois a taxa tem a finalidade de custear atividades concernentes ao coletivo em geral e não ao individual. Segundo julgado do STF, no Recurso Extraordinário 554.951 afirma-se que a taxa é um tributo que exige contraprestação de uma atividade específica, seja serviço ou exercício do poder de polícia.

Neste caso, a hipótese de incidência é de fato a entrada do veículo no Município de Bombinhas e não o exercício de qualquer poder de polícia, tampouco com a finalidade de preservar proteger e conservar o meio ambiente. O ônus descreve uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, caracterizando imposto.

Especificamente quanto à limitação ao tráfego de pessoas e bens, a Procuradoria-Geral de Justiça alega que já que a taxa é cobrada sem contrapartida de atos da Administração Pública, na qual tributa-se o simples ingresso do veículo no território bombinense há afronta ao referido princípio, instituído no art. 150, V, da Constituição Federal, reprisado no art. 128,

V, da Constituição de Santa Catarina. Neste contexto, salienta que a única exceção aceita é através da cobrança de pedágio pela utilização de via, visando sua conservação e que o fato de não ser cobrada a taxa previamente, não descaracteriza o embaraço da circulação de pessoas ou bens, uma vez que o ônus é exigido justamente em razão do ingresso de veículos.

Ainda no mérito, afirma-se que o tratamento desigual, quanto ao período, de 15 de novembro a 15 de abril, e quanto à exclusão da hipótese de incidência das situações previstas no artigo 6º da Lei de 185/2013 ferem o princípio da isonomia tributária, podendo este ser mitigado apenas quando no tratamento diferenciado exista relação lógica entre o fator da discriminação e a finalidade da medida. Contudo, não é o que se verifica no presente caso, pois os veículos registrados na cidade, os veículos de proprietários de imóveis no Município, também são potenciais causadores de danos ambientais.

Posto isso, constata-se que visitantes e residentes do Município de Bombinhas estão em igualdade de condições quanto à necessidade de fiscalização, motivo pelo qual o tratamento deve ser igual a ambos.

Por todo o discriminado, a Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência da ação, a fim de que sejam declarados inconstitucionais os artigos 3º, 6º e 7º da Lei Complementar 185/2013 e os artigos 2º, 3º e 6º da Lei n. 1.407/2014 de Bombinhas, e por arrastamento, dos demais dispositivos dessas leis, por violarem a proporcionalidade e os artigos 8º, 125, inciso II, 128, incisos II e V, e 132 da Constituição Estadual, os quais possuem estreita similaridade com os artigos 145, inciso II, 150, incisos II e V, 153, 154, inciso I e 156 da Constituição Federal.

A última informação a que se teve acesso foi a de que a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 91538542720148240000 está concluída ao Desembargador Relator, para que prossiga, enfim, com o julgamento de mérito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho monográfico desenvolvido analisou a taxa de preservação ambiental, instituída no município de Bombinhas/SC, visando compreender da melhor forma as suas nuances, sua instituição, o motivo de sua cobrança e as consequências da sua criação.

No primeiro capítulo foram abordados os conceitos inerentes à compreensão do era tido como “o pedágio de Bombinhas”. Preocupou-se, neste ponto, em analisar os diversos entendimentos da natureza jurídica do pedágio, se caracteriza-se como preço público da espécie tarifa ou se constitui um tributo da espécie taxa.

De extrema importância foi este embate, pois mesmo doutrina e jurisprudência estando divididas neste aspecto, as consequências dessa caracterização são bastante díspares. Conforme restou apresentado, o presente trabalho alinha-se à corrente que defende o pedágio como inserido na espécie tributária de taxa. É dessa forma, pois é um tributo compulsório e está inserido como exceção à regra, no capítulo acerca da limitação ao poder de tributar, da Constituição Federal. Caracterizado como taxa, o pedágio deve ser instituído levando-se em conta todas as bases constitucionais relativas às taxas.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal entende de modo diverso, ou seja, para a Suprema Corte pedágio é tarifa, sendo que seu último julgado a respeito foi examinado e rebatido ainda no capítulo 1.

Especificamente sobre Bombinhas, a princípio foram apresentados os seus aspectos geográficos, desde sua extensão territorial, população e inclusive algumas imagens para que a situação fosse melhor visualizada.

Posteriormente, do exame da legalidade da taxa de preservação ambiental, constatou-se que este princípio foi observado quando da sua instituição. Ainda, foram objetos da análise o fato gerador e o poder de polícia. Quanto ao fato gerador é descrito na lei que é o poder de polícia, no qual a sua finalidade é proteção, preservação e conservação do meio ambiente. Já a taxa de polícia concerne àquela possibilidade de o Estado de restringir a liberdade e propriedade das pessoas, desde que observados as bases constitucionais. A limitação no presente caso refere-se à liberdade. Abordaram-se lições de alguns doutrinadores, dentre os quais, José Afonso da Silva, o qual afirma que a liberdade de locomoção é o centro da liberdade da pessoa física no sistema jurídico.

Esta liberdade de locomoção e circulação de pessoas é regra, podendo apenas ser restringida por meio de pedágio, consoante artigo 150, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

A exação cobrada em Bombinhas não pode ser caracterizada como pedágio, embora à primeira vista possivelmente seja essa a sensação. Para que o gravame se caracterize como pedágio é necessário que a sua destinação seja única e exclusivamente a manutenção das vias conservadas pelo Poder Público, o que não se configura no presente caso, pois conforme já afirmado, os recursos arrecadados serão destinados à proteção, conservação e preservação do meio ambiente.

Dessarte, a taxa de preservação ambiental não está em consonância com a Constituição Federal, pois as taxas se dividem em taxas de serviço, àquelas que devem ter uma contrapartida, atividade estatal específica e divisível, destinada ao contribuinte e, as taxas de polícia que são àquelas que restringem determinados direitos individuais.

Contudo, logo a liberdade de locomoção é assegurada de forma bastante rígida, o que restringe ao Poder Público a criação de taxas para mitigar tal liberdade.

Outro quesito amplamente debatido foi o princípio da isonomia, o qual foi ferido quando da implantação da taxa de preservação ambiental por três motivos: **a)** a adoção do critério tendo como base os veículos é equivocada, pois não se sabe quantas pessoas irão adentrar ao Município, seja 1 ou 5 pessoas, o valor a ser adimplido é o mesmo, **b)** não se considerou a questão temporal, logo, não importa se a pessoa passe 1 ou 60 dias, caso o veículo saia de Bombinhas e retorne no prazo de 24h, o valor adimplido é o mesmo e, **c)** tomando em consideração a destinação dos recursos obtidos com a taxa de preservação ambiental, ou seja, a proteção, conservação e preservação do meio ambiente há um prazo no qual o gravame é cobrado, de 15 de novembro até 15 de abril do ano subsequente. Ora, fora desse período o meio ambiente também deve ser preservado, um suposto degradador ambiental o é no ano todo e não apenas durante a temporada de verão.

A base de cálculo é outro aspecto bastante espinhoso, porquanto é definida como o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas. Entretanto, não há atividade administrativa, fiscalizatória, que enseje a cobrança, e muito menos que sirva de base para calcular o valor a ser pago.

Ademais, no que tange à consequência jurídica da criação da taxa de preservação ambiental, apresentou-se a Adin n. 2014.073543-6, recorrendo sobre as peças ali apresentadas, tanto pelo Ministério Público Estadual quanto pelo Município de Bombinhas e

Câmara de Vereadores. Por fim, os votos acerca da medida cautelar do Relator designado e do Relator originário foram apresentados, sendo pontuadas as questões mais pertinentes.

Infelizmente, a medida cautelar requerida pelo Ministério Público não foi concedida por maioria de votos, por conseguinte, o gravame vem sendo cobrado desde então.

Diante de todo o exposto, abstraindo as intenções, possivelmente boas, que deram azo à instituição da taxa de preservação ambiental, juridicamente é uma lei que contém vários vícios inconstitucionais, daí porque deve ser declarada a sua inconstitucionalidade.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.
- BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11ª ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BERNI, Maurício Batista. **Interpretação no Direito Tributário: Análises a partir do Pedágio**. 1994. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Lei n. 7.661 de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7661.htm
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2007.
- CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 28ª ed. revista e ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 68/2011. São Paulo, Editora Malheiros, 2012.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Diário Catarinense. “Pedágio nas praias tem que ser usado unicamente na preservação ambiental”, diz prefeita de Bombinhas. [Internet]. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2015/10/pedagio-nas-praias-tem-que-ser-usado-unicamente-na-preservacao-ambiental-diz-prefeita-de-bombinhas-4877892.html>

IlhaBela. Ecossistema - Parque Estadual. [Internet]. Disponível em: <http://www.ilhabela.org/parque.htm>

Ilha do Arvoredo: conhecer para preservar. [Internet] Santa Catarina. Disponível em: <http://www.esperidioamin.net.br/2012/07/10/ilha-do-arvoredo-conhecer-para-preservar/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Santa Catarina – Bombinhas [Internet]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/3lw>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Santa Catarina – Bombinhas – estimativa da população 2015 [Internet]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/PW9>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Santa Catarina – Bombinhas – histórico. [Internet]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/LRN>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Santa Catarina – Bombinhas – Infográficos: dados gerais do município [Internet]. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=420245&search=%7Cbombinhas>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Santa Catarina – Bombinhas – síntese das informações. [Internet]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/LOG>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Santa Catarina – Porto Belo. [Internet]. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/3NC>

Globo Comunicação e Participações S.A. Bombinhas é conhecida como capital do mergulho ecológico em SC [Internet]. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/verao/2014/noticia/2013/12/bombinhas-e-conhecida-como-capital-do-mergulho-ecologico-em-sc.html>

Globo Comunicação e Participações S.A. Pedágio em Bombinhas arrecada R\$ 29,5 mil no primeiro dia de cobrança [Internet]. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/11/pedagio-de-bombinhas-arrecada-r-295-mil-no-primeiro-dia-de-cobranca.html>

Globo Comunicação e Participações S.A. Taxa ambiental de Bombinhas sofre reajuste a partir desta sexta (1º). [Internet]. Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2016/01/taxa-ambiental-de-bombinhas-sofre-reajuste-partir-desta-sexta-1.html>

KING, Stephen. **Mago e Vidro. A Torre Negra vol. IV**. Editora: Objetiva. 2007.

Leis Municipais. Lei Complementar n. 185, de 19 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2013/18/185/lei-complementar-n-185-2013-institui-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-e-da-outras-providencias.html>

Leis Municipais. Lei n. 1407, de 29 de julho de 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-ordinaria/2014/140/1407/lei-ordinaria-n-1407-2014-regulamenta-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-instituida-pela-lei-complementar-n-185-de-19-de-dezembro-de-2013-e-da-outras-providencias.html>

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de direito tributário**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de apud CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 28ª ed. revista e ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 68/2011. São Paulo, Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional** – 4ª ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. – ed. ver. aumentada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Doutrina e Prática das Taxas**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

ORWELL, George. **1984**. Editora: Companhia das Letras. 2009.

Prefeitura de Bombinhas. Esclarecimento sobre a taxa de preservação ambiental. [Internet]. Disponível em: <http://www.bombinhas.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/10974/codNoticia/91967>

Prefeitura de Bombinhas. Destaque [Internet]. Disponível em: <http://www2.sc.gov.br/portalturismo/Mapserver2.asp?CodMunicipio=4&Pag=4>

Santa Catarina. Lei ordinária n. 12069. Dispõe sobre o procedimento e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-12069-2001-santa-catarina-dispoe-sobre-o-procedimento-e-julgamento-da-acao-direta-de-inconstitucionalidade-perante-o-tribunal-de-justica-do-estado-de-santa-catarina>

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 181475. Relator (a): Carlos Velloso, julgado em 04/05/1999)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 588322. Relator (a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno julgado em 16/06/2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. ADI n. 28 – 1998-065883-7 -, rel. Des. Nestor Silveira, j. em 3/8/1994.

Turismo Bombinhas. Como chegar em Bombinhas. [Internet]. Disponível em: <http://turismo.bombinhas.sc.gov.br/como-chegar/>